

REGOLAMENTAZIONE DEL TERZO SETTORE E INNOVAZIONE SOCIALE

a cura di

Andrea Bassi e Paolo Venturi



**Coordinamento e raccolta dei contributi
a cura di Ruggero Villani**

*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

Indice

<i>Introduzione</i> di Andrea Bassi.....	5
Capitolo Primo	
Autoregolazione/regolamentazione delle forme giuridiche del Terzo Settore	
<i>Regolamentazione del Terzo Settore e Innovazione Sociale</i>	21
di Stefano Zamagni	
<i>Per una nuova regolazione nel terzo settore</i>	28
di Fabrizio Cafaggi	
<i>Modelli soggettivi e assetti di regolazione per le organizzazioni non lucrative</i>	37
di Gianluca Fiorentini	
<i>Autoregolazione/regolamentazione delle forme giuridiche del Terzo Settore</i>	48
di Marco Lamandini	
Capitolo Secondo	
L'innovazione dell'impresa sociale	
<i>Il ruolo della responsabilità sociale dei cittadini e delle imprese per una felicità economicamente sostenibile</i>	55
di Leonardo Becchetti	
<i>Mercato del lavoro e inserimento lavorativo</i>	81
di Carlo Borzaga	
<i>Mercato del lavoro e rapporto con l'impresa sociale</i>	92
di Fillippo Bocchi	
<i>La responsabilità sociale d'impresa come motore dell'innovazione ...</i>	95
di Pierluigi Stefanini	

L'innovazione dell'impresa sociale e il coinvolgimento degli stakeholder..... 99
di Antonello Scialdone

Finanza etica e innovazione sociale..... 102
di Fabio Salviato

Capitolo Terzo

La riforma al Libro I Titolo II del Codice Civile in tema di associazioni e fondazioni: scenari e prospettive

Delega al Governo per la riforma delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute disciplinate dal primo libro del Codice Civile..... 107
di Maria Guidotti

Intervento di..... 112
di Vincenzo Mannino

Intervento di..... 115
di Giorgio Bertinelli

Gli enti senza scopo di lucro nel codice e nel recente progetto di riforma 118
di Maria Vita De Giorgi

Approfondimenti

Sviluppo Socio-economico e Innovazione Sociale: nuovi assetti normativi per il Terzo Settore
di Natalia Montinari..... 127

Appendice

Delega al Governo per la riforma delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute disciplinate nel primo libro del Codice Civile. 171

Istat - Istituto nazionale di statistica

Le cooperative sociali in Italia - Anno 2005 183

Introduzione

di **Andrea Bassi**¹

L'appuntamento annuale "Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile" costituisce la principale occasione a livello nazionale di incontro e confronto tra studiosi, esperti, dirigenti ed operatori del terzo settore italiano, tanto da far attribuire all'evento -da parte di alcuni opinionisti della stampa nazionale- l'appellativo di "la Cernobbio dell'Economia Civile".

L'edizione del 2007 (la settima) dal significativo titolo *Regolamentazione del Terzo Settore e Innovazione Sociale*, è stata dedicata ad affrontare il tema della regolazione dei soggetti della società civile, ancorché a valenza e rilevanza economica, anche alla luce della copiosa produzione di disegni di legge ad essi dedicati (volontariato, Ong, disciplina civilistica) che avevano visto la luce nel corso della legislatura, poi interrottasi, forieri di una nuova stagione (l'ennesima!) di riforme del comparto.

Gli interventi qui proposti, in prevalenza di taglio economico, giuridico ed aziendale, prendono in considerazione una pluralità di strumenti e forme di regolamentazione che si collocano lungo un continuum che va da un livello massimo di *auto-nomia* ad un grado elevato di *etero* e *allo*-regolazione e controllo. Le analisi e le riflessioni avanzate, pur nella diversità di toni, stili comunicativi e punti di vista in relazione alla posizione dei diversi autori nel sistema relazionale (legislatori, osservatori, studiosi, protagonisti diretti), offrono al lettore uno spaccato delle principali posizioni presenti nel dibattito e al contempo alcune chiavi di lettura che consentono di enucleare una sintesi interpretativa originale.

Il volume si sviluppa lungo un sentiero di riflessione a tre tappe con

¹ Ricercatore di Sociologia Generale presso l'Università di Bologna, Facoltà di Economia – Sede di Forlì.

continue intersezioni e rimandi, un percorso “ad anelli” con alcune “soste” provvidenziali che consentono a chi lo ha intrapreso di “ricaricarsi” per ripartire meglio equipaggiato ad affrontare le sfide che incontrerà nel prosieguo.

La prima pista di riflessione (Capitolo Primo), come già accennato, è quella che concerne la *Autoregolazione / regolamentazione delle forme giuridiche del terzo settore*, prevede quattro approfondimenti e raccoglie le relazioni di quattro docenti universitari (due economisti e due giuristi) studiosi specialisti del settore.

Il secondo anello del percorso (Capitolo Secondo) amplia l’angolo di osservazione affrontando la tematica della *Innovazione dell’impresa sociale*, esso comprende sei interventi, due di docenti universitari e quattro di *leader e manager* del settore.

La terza fase del cammino di studio qui proposto (Capitolo Terzo) ritorna, per così dire, al punto di partenza scendendo di un livello nella scala di astrazione teorica e andando ad esaminare più da vicino l’oggetto di analisi: *La Riforma del Libro I Titolo II del Codice Civile in tema di associazioni e fondazioni*, essa include quattro testi, tre di *leader nazionali del terzo settore* ed uno di una docente universitaria.

Chiudono il volume il testo della Legge Delega al Governo per la “Riforma delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute disciplinate nel primo libro del codice civile” e un bel saggio di una giovane ricercatrice di discipline economiche che svolge una analisi puntuale ed approfondita della materia qui trattata, fornendo un contributo originale a partire dal tentativo di individuare una, seppur iniziale, risposta alla domanda: *se e come la regolamentazione possa favorire l’innovazione sociale*.

Nel primo saggio **Zamagni**, partendo anche dalla sua recente esperienza quale presidente della Agenzia per le Onlus, propone una stimolante analisi delle organizzazioni che a vario titolo possono essere ricondotte sotto la categoria delle organizzazioni senza fini di lucro (ONP), avanzando la categoria concettuale di *organizzazione a movente ideale* (OMI). Le ONP sono OMI in quanto sono mosse non dalla massimizzazione del profitto a favore di chi ne detiene il controllo, ma piuttosto perché operano per il raggiungimento di fini collettivi (bene comune, beneficio della comunità). Da ciò deriva necessariamente

che la *qualità dei beni e servizi* prodotti da queste organizzazioni non debba (possa) essere valutata prioritariamente in termini di *efficienza* (rapporto tra *input* impiegati e *output* ottenuti) bensì richieda l'utilizzo di *sistemi di valutazione* in grado di rilevarne l'efficacia (la relazione tra bisogni espressi dalla comunità e grado di soddisfacimento dei medesimi = *outcome*).

Nel caso delle *organizzazioni a movente ideale* occorre pertanto sviluppare un sistema di rilevazione di informazioni e un complesso di indicatori di *performance* coerente ed articolato in grado di valutare la capacità/il grado di raggiungimento di risultati concreti e misurabili, rispetto alle seguenti cinque dimensioni della azione delle ONP/OMI (capacità di):

- a) produrre beni relazionali;
- b) democratizzare il welfare;
- c) innovare i servizi;
- d) diffondere la cultura della gratuità;
- e) favorire l'accumulazione di capitale sociale.

Se il ragionamento sin qui illustrato ha una certa plausibilità, puntualizza l'autore, allora una *legislazione* che si propone di essere pienamente *promozionale* (cioè volta a valorizzare le OMI per quello che sono –per le loro caratteristiche intrinseche- e non per quello che si vorrebbe che fossero) deve prevedere una serie di *incentivi* che favoriscano in primis l'adozione di *sistemi di rendicontazione* (bilancio sociale o di missione) in grado di misurare tali peculiarità. In secondo luogo tale legislazione dovrà sostenere la diffusione di *sistemi di relazione pubblico-privato* (ad esempio nella valutazione dei punteggi nelle gare di appalto dei servizi, o nei requisiti per l'*accreditamento*) che non snaturino le caratteristiche costitutive delle OMI (rischio che, ad esempio, paiono indurre i sistemi di valutazione basati sulle cosiddette “certificazioni di qualità”, che mal si adattano al settore dei servizi alla persona).

Se si vuole andare in questa direzione, sostiene Zamagni, allora il legislatore nella elaborazione di politiche volte a ridisegnare il sistema di assistenza e cura delle persone (il nuovo welfare) dovrà ispirarsi ai seguenti due orientamenti:

a) deve essere la *domanda* ad orientare i servizi e non come avviene oggi in cui è l'*offerta* dei servizi (cioè le esigenze della pubblica amministrazione) che obbliga la domanda (cioè i bisogni dei cittadini) ad adattarsi ad essa;

b) bisogna superare la logica della *negoziabilità* (propria della filosofia politica del *contrattualismo*) su cui si sono fondati i sistemi di welfare occidentali nella fase di costituzione e sviluppo; in favore del principio di *vulnerabilità* che si basa sull'accettazione della *dipendenza reciproca* e pertanto riconosce ed afferma la *simmetria dei bisogni*.

Il superamento della “logica della negoziabilità” in favore del “principio di vulnerabilità” si rende necessario in società travolte dai processi di globalizzazione dell'economia mondiale i cui flussi di capitale si investono (e disinvestono) nelle comunità locali con una rapidità anche nel recente passato impensabile. Tale processo fa sì che il “gruppo dei garantiti” (di coloro che hanno un *lavoro decente*) vada sempre più restringendosi ed aumenti il rischio, di nuovo dopo oltre quattro decenni, anche per i membri della “classe media” di cadere nelle cosiddette “trappole della povertà”.

Il prof. Zamagni conclude il suo intervento con una bella immagine per descrivere due diversi modelli di sviluppo della società, il primo basato principalmente sull'*economia di mercato* ed il secondo sull'*economia civile*: la catena e la corda. Il primo modello comporta che lo sviluppo abbia una logica incrementale e che si ottenga “aggiungendo anello ad anello”; in questo caso il tasso di incremento (lunghezza della catena) è molto più veloce che nel secondo modello, il quale richiede che “tanti fili si intreccino tra loro” e quindi necessita di più tempo, energie e risorse per decollare. Ma una volta sviluppatosi nella sua pienezza il secondo si rivela essere molto più stabile e duraturo del primo, infatti quest'ultimo è soggetto ad una fragilità intrinseca dovuta alla legge del cosiddetto “anello debole”: se un anello cede l'intera catena crolla. Laddove il secondo è molto meglio equipaggiato per affrontare eventuali cedimenti di singole unità del sistema (i fili), infatti la corda regge anche quando si sfilacciano numerose fibre, essendo la sua forza dovuta non all'apporto di ogni singolo elemento che la compone ma al loro intreccio (alla combinazione degli elementi). È il *legame sociale*, la *natura della relazione* tra le componenti, il *quid* (il vantaggio compe-

titivo) su cui poggia la forza del modello di sviluppo basato sull'economia civile (nelle sue tre forme: *economia sociale*, *economia solidale* ed *economia di comunione*) che lo rende meglio attrezzato di fronte alle crisi cicliche del mercato (o per meglio dire dei mercati nell'economia globalizzata).

Il secondo saggio, di **Cafaggi**, denso ed articolato si focalizza sui principi a cui dovrebbe ispirarsi un disegno più organico e complessivo di regolamentazione dei soggetti di terzo settore (Testo Unico). Da tempo infatti è aperta la discussione sulla necessità di superare l'attuale sistema normativo italiano basato su una serie di leggi *ad hoc* (legislazione speciale) per le diverse tipologie identitarie di organizzazioni della società civile presenti nel nostro paese: le Ong. (46/87), le organizzazioni di volontariato (266/91), le cooperative sociali (381/91), le associazioni di promozione sociale (383/00), le fondazioni civili, le fondazioni bancarie, ecc.

L'autore propone che i rapporti tra legislazione civilistica (Codice Civile) e possibile (per lui auspicabile) Testo Unico del terzo settore segua i seguenti orientamenti:

- a) stretto rapporto tra *disciplina dei soggetti* e *disciplina delle attività*, che non possono essere trattate separatamente (no alla teoria della "neutralità della forma giuridica"), in quanto vi è una correlazione funzionale tra "ciò che si è" e "ciò che si fa";
- b) ridurre il *sistema dei controlli*, ampliare la *semplificazione* e dare spazio all'*autonomia statutaria* delle istituzioni della società civile;
- c) valorizzare e promuovere tutte e tre le principali forme di organizzazioni nonprofit: quelle che svolgono principalmente *attività di impresa*, quelle che si dedicano all'*attività erogativa* e quelle che svolgono *attività operativa* non in forma d'impresa;
- d) favorire lo sviluppo di un disegno organico di relazioni tra *organizzazioni*, *beneficiari* e *contribuenti*, in specie laddove ci si trovi in presenza di un impiego significativo di risorse pubbliche;

In questo quadro un ruolo chiave viene ad assumere la Agenzia per le Onlus che deve sempre più vedere ampliata, a fianco della *funzione di vigilanza*, la *funzione di regolazione* che è quella sua propria.

Secondo Cafaggi vi sono quattro possibili piste operative da

seguire per impostare un disegno organico di regolazione del terzo settore:

1. passare da un modello di *vigilanza gerarchica* ad un modello di *vigilanza cooperativa*; ciò implica il progressivo abbandono di sistemi di autorizzazione ex ante in favore dell'adozione di sistemi di controllo sul perseguimento dei risultati;
2. favorire lo sviluppo di un sistema di *regolazione privata indipendente* che affianchi ma non sostituisca il *regolatore pubblico*; nascita di quello che l'autore definisce un sistema di *co-regolazione*;
3. diffusione di nuove forme di *autoregolazione*, intendendo con esse una serie di strumenti ed istituti che vanno ad incidere sul disegno complessivo di *governance* delle istituzioni non lucrative, quale ad esempio il modello, già sperimentato con successo, dei "comitati";
4. la promozione di sistemi di controllo interni (*codici di rete*) che riconoscano e valorizzino il ruolo (e le responsabilità) delle reti organizzative entro cui sono fortemente integrate la maggior parte di organizzazioni nonprofit nel nostro paese; sul modello dell'autoregolazione adottato dalle Centrali cooperative. Si menzionano a titolo esemplificativo le reti delle organizzazioni di volontariato, delle fondazioni bancarie, ecc.

Il terzo saggio, di **Fiorentini**, porta l'attenzione del lettore sui sistemi operativi ed organizzativi, sui contesti normativi e procedurali, sui mercati regolati, entro cui operano ed agiscono i soggetti di terzo settore nel nostro paese e nella quasi totalità dei paesi dell'Unione Europea.

La posizione dell'autore è che non sia "molto fruttuoso discutere in astratto di modelli giuridici ideali per le organizzazioni non lucrative al di fuori di una analisi delle caratteristiche principali e delle priorità del sistema di intervento pubblico" negli ambiti in cui esse operano, in primis i sistemi di *welfare sanitario* e *socio-assistenziale*.

La legislazione attuale, infatti, secondo Fiorentini è frutto dell'incontro "tra gruppi che domandavano legislazione per particolari modelli organizzativi e decisori pubblici che –spesso a livello regio-

nale- domandavano legislazione che definisse i modelli più utili ad integrarsi con il proprio modello di intervento pubblico nei servizi alla persona”.

Ci troviamo pertanto di fronte ad una elevata eterogeneità degli assetti di intervento pubblico, nelle varie regioni del paese, anche per settori simili, che pone seri limiti alla possibilità di trovare una convergenza nei modelli soggettivi di ONP e quindi alla capacità di elaborare un sistema di regolamentazione unitario.

Sono rintracciabili, secondo il nostro, due modelli paradigmatici di sistemi di welfare regionale basati su due configurazioni coerenti ma opposte delle funzioni di programmazione, finanziamento, committenza, erogazione e regolazione: il modello lombardo e quello delle regioni dell'Italia di mezzo: Emilia-Romagna e Toscana.

Nel primo caso i compiti del soggetto pubblico riguardano:

- a - la definizione di norme di indirizzo programmatico generale;
- b - un meccanismo di finanziamento senza committenza diretta da parte del pubblico;
- c - l'autorizzazione e l'accreditamento all'erogazione dei servizi basati su requisiti oggettivi;
- d - incentivare la partecipazione dal lato dell'offerta di una pluralità di soggetti diversi (profit e non profit).

Il secondo modello si basa sui seguenti principi:

- un controllo penetrante della programmazione dal lato dell'offerta;
- il permanere di soggetti pubblici dal lato della committenza;
- l'attivazione di meccanismi per l'affidamento a singole imprese, dei diritti esclusivi a offrire servizi in un dato territorio.

Non è chi non veda come questi due modelli abbiano implicazioni del tutto diverse dal punto di vista della regolamentazione dei soggetti non lucrativi. Nel primo caso non è richiesta la predisposizione di una disciplina soggettiva particolarmente dettagliata, in quanto la forma di regolazione prevalente è quella basata sul sistema di accreditamento. Nel secondo caso si assiste al proliferare di una serie di norme specificatamente rivolte a regolare i soggetti nonprofit che si trovano ad operare spesso in situazioni di “monopolio bilaterale” diventando dei quasi-monopolisti locali.

Dopo aver messo in luce punti di forza e i punti di debolezza dei due modelli, Fiorentini conclude con due esempi a suo avviso innovativi nei rapporti tra pubblico e terzo settore, che cercano di incentivare la partecipazione dei diversi gruppi titolari di interesse, uno italiano: le Società della Salute, sorte in Toscana; ed uno proveniente dal panorama internazionale: le Foundations Hospitals, introdotti di recente nel servizio sanitario nazionale britannico.

L'intervento di **Lamandini** compie una attenta e puntuale disamina del progetto di legge delega partendo dal principio secondo cui "l'attività condiziona l'organizzazione" ed occorra quindi adottare sistemi di *governance* innovativi che valorizzino la gestione sociale degli enti non lucrativi, giungendo anche a sviluppare "organi *ad hoc*" (tipo "comitati di solidarietà").

Il punto cruciale è quello di promuovere una *democrazia sollecitata, aperta* in gran parte *professionalizzata*, che è molto diversa da quella particolare forma di democrazia *assembleare* che spesso connota le organizzazioni non a fini di lucro.

La proposta di riforma in discussione, secondo Lamandini, presenta elementi positivi e diversi punti oscuri. Tra i primi quello principale è il superamento dell'attuale sistema di controlli pubblici *ex ante* in favore di un controllo *ex post* sull'effettivo *modus operandi* dell'ente, con il limite però che non vengono esplicitati le modalità e le forme di controlli successivi da demandare all'autorità di vigilanza. In secondo luogo, come aspetto positivo, il progetto valorizza il principio dell'*autonomia statutaria* per preferire poi assetti di governance propri delle società di persone e capitali così come istituiti dalla riforma del diritto societario, e questo costituisce un elemento limitante.

Un'analoga riflessione può essere fatta circa la previsione di *forme di controllo privato* all'interno delle organizzazioni, da salutare positivamente, laddove il modello di riferimento nuovamente pare essere quello delle società commerciali. Eccessivamente restrittiva pare, poi, essere la normativa relativa al *divieto assoluto di distribuzione* dell'eventuale avanzo di gestione, sarebbe opportuno qui adottare modelli già presenti nel mondo cooperativo e del credito che vedono una destinazione vincolata: una parte vada alla costituzione di uno o più fondi (di solidarietà, di sviluppo, di garanzia) e una parte possa andare alla remun-

nerazione del capitale (secondo principi di remunerazione equa). Infine, secondo Lamandini, debole appare il progetto di riforma circa la regolazione delle *organizzazioni di rete* o *di gruppo* (di secondo o terzo livello), che come è noto costituiscono una forma di coordinamento ampiamente diffusa nel terzo settore. Queste reti hanno svolto nel nostro paese (si veda l'esempio del movimento cooperativo) non solo una funzione di *controllo* e *supervisione*, ma anche di *promozione* ed *incentivazione* tra le associate di comportamenti virtuosi, risulta pertanto essenziale affiancare alle singole unità operative l'azione di un sistema auto-organizzato e orizzontale.

La **seconda parte** del volume si propone di affrontare la complessa tematica dell'*innovazione* nel terzo settore e nell'impresa sociale in particolare. Rispetto a tale tematica a livello internazionale esiste un ampio dibattito tra studiosi di management che vede due posizioni antitetiche, da un lato quella di coloro che sostengono che le organizzazioni nonprofit siano meno inclini al *cambiamento* e all'*innovazione* delle altre forme di azione organizzata, in particolare di quelle a fini di lucro; d'altro lato vi è il gruppo di coloro che affermano l'opposto. Entrambi portano a loro favore una serie di studi e ricerche e una mole rilevante di evidenze empiriche.

In Italia gli studi e le indagini espressamente volte a rilevare la capacità (o mancanza) di innovazione dei soggetti di terzo settore sono rare e poco note. In tale panorama le "Giornate di Bertinoro" compiono un primo passo in avanti nella direzione di colmare tale lacuna.

I primi due saggi di questa seconda sezione del volume, di **Becchetti** e **Borzaga**, forniscono un inquadramento teorico, suffragato da un significativo apporto di dati empirici, del carattere innovativo dell'azione non lucrativa, il primo focalizzandosi sul ruolo che, coloro che l'autore definisce i *cittadini socialmente responsabili*, hanno nell'indurre modifiche nel comportamento delle imprese e sul funzionamento dei mercati. Il secondo, puntando l'attenzione sulle innovazioni che la particolare forma di impresa sociale costituita dalle cooperative sociali (in specie quelle di tipo B), ha introdotto: a) nelle *relazioni di lavoro*, nei rapporti di lavoro, venendo a delineare un vero proprio "nuovo modello di relazioni industriali", da un lato, e dall'altro b) nel *mercato del lavoro* sperimentando un modello di inserimento lavorativo di soggetti

deboli innovativo a livello nazionale ed internazionale.

Becchetti propone come esempi di innovazione la filiera del *commercio equo-solidale* e gli strumenti di *finanza etica*. Nel primo caso il ruolo del cittadino viene valorizzato nella sua qualità di *consumatore*, nel secondo in quanto *risparmiatore* a fronte di una sempre maggiore perdita di funzioni e di potere delle capacità di incidenza dei cittadini in quanto *produttori-lavoratori*.

Borzaga citando i dati di una recente indagine campionaria nazionale, illustra come la forma organizzativa della cooperativa sociale proponendo un mix di incentivi auto-centrati ed allo-centrati (struttura di incentivazione), è in grado di garantire/ottenere:

- buoni livelli di soddisfazione;
- livelli di fedeltà soddisfacenti;
- livelli di *effort* elevati;
- capacità di attrarre lavoratori con elevato capitale umano.

Infine, si sofferma sull'innovatività della formula della cooperazione sociale di tipo B che ha saputo venire in contro ad una inefficienza del mercato, e cioè è stata in grado di colmare l'incapacità del mercato del lavoro di collocare una particolare offerta: quella delle persone con limitazioni della loro capacità operativa, proponendo un contesto occupazionale in grado di consentir loro di raggiungere un livello di produttività uguale o anche superiore ad altri lavoratori.

Chiudono questa parte centrale del volume quattro brevi scritti che presentano altrettanti esempi di pratiche innovative in ambito non lucrativo. Si tratta dell'esperienza di HERA nel campo della responsabilità sociale di impresa, il cui responsabile illustra gli strumenti adottati: Carta dei Valori, determinazione della Mission, Codice Etico, Bilancio di Sostenibilità. Del caso di Impronta Etica, una associazione che promuove l'adozione di pratiche di responsabilità sociale nelle imprese profit, il cui presidente illustra la filosofia di fondo che ne guida l'azione. Dell'esperienza di *analisi di impatto della regolamentazione* svolta dall'ISFOL, il cui responsabile dell'Area politiche sociali presenta in dettaglio, proponendo in sede di predisposizione normativa il modello del cosiddetto *metodo aperto di coordinamento* già sperimentato con rilevanti risultati positivi. Infine, l'ultima testimonianza è quella del presidente di Banca Etica che ricorda come

“l’innovazione cominci dai *pionieri* e diventi poi appannaggio degli *imitatori*” frase di indubbio stampo schumpeteriano. Fornendo una lettura dell’istituto che presiede come di un pioniere nel settore del credito, che ha aperto la strada seguita poi da numerosi imitatori che hanno proposto prodotti etici.

La **terza parte** si apre con un bel saggio della Prof.ssa De Giorgi, la quale ricostruisce seppur sinteticamente la recente storia della legislazione sulle *formazioni sociali* nel nostro paese, individuando tre fasi principali:

- la **prima fase** (anni '60 e '70) volta a consolidare e riaffermare il principio di *libertà associativa* stabilito dalla carta costituzionale;
- la **seconda fase** (anni '80 e '90) mirata a valorizzare la *tutela del singolo* (socio) all’interno di organizzazioni temute come prevaricatrici;
- la **terza fase** (attuale) volta a regolare l'*attività economica* (a carattere produttivo e imprenditoriale) dei soggetti associativi.

Venendo poi ad analizzare più puntualmente la proposta di riforma del codice civile, la De Giorgi individua i seguenti tratti salienti del progetto riformatore:

- il ribadire la distinzione tra associazione e fondazione;
- la sostituzione del controllo notarile a quello amministrativo (art. 3);
- distinzione tra enti che perseguono fini di interesse collettivo e enti che realizzano scopi meramente privati (art. 2 lettera f);
- una graduazione su questa base della sfera di autonomia e dei tipi di controllo;
- si prevedono strumenti di vigilanza interna (comitato per le associazioni) (art. 4 lett. b) e sistemi di controllo esterno (tribunale per le fondazioni) (art. 5, 2° co.);
- una ampia trattazione dell'*esercizio di impresa* (art. 7);
- una insufficiente definizione dell'autorità di controllo (art. 8, 2° co.);
- un troppo blando riferimento al coordinamento con la legislazione vigente (art. 1, 2° co. e art. 10).

Nel complesso l'autrice fornisce una lettura positiva del progetto di riforma in primis perché tiene conto dello stato di fatto attuale del terzo settore italiano caratterizzato da:

- l'enorme diffusione dell'ente non riconosciuto;
- la pressoché totale equiparazione tra enti riconosciuti e non riconosciuti;
- la molteplicità di figure create dalla legge speciale.

I restanti tre interventi che compongono la terza sezione del volume che qui si presenta, riportano i punti di vista di tre protagonisti del mondo associativo e cooperativo del nostro paese: la portavoce del Forum del Terzo Settore, il segretario generale di Confcooperative e il Vicepresidente nazionale di Legacoop.

In estrema sintesi il giudizio sulla proposta di legge delega assume toni più critici da parte del comparto associativo che non di quello cooperativo. In particolare la posizione del Forum è fortemente dubbiosa circa la "deroga al principio del voto singolo" prevista dal progetto, che introduce la possibilità di "voto multiplo" o di "voto plurimo", modalità tradizionalmente estranee alla logica associativa e proprie delle imprese commerciali. Altre norme, sempre secondo il Forum, costituiscono "un ingiustificato vulnus al principio dell'autonomia statutaria delle associazioni non riconosciute".

I rappresentanti del mondo cooperativo sottolineano come la proposta rappresenti un tentativo, seppur parziale e migliorabile, di mettere ordine in un ambito in cui sono cresciute grandemente le forme associative che svolgono attività a carattere imprenditoriale, e che quindi devono adottare strumenti idonei a garantire la trasparenza delle procedure seguite nella presa di decisioni. Si sottolinea, infine, come il quadro di regole di funzionamento e di controlli debba essere rispettoso dell'alto *valore sociale* prodotto da queste realtà e auspicabilmente debba valorizzarlo e non mortificarlo.

Siamo certi che questo volume sarà ampiamente utilizzato dalla leadership e dal management del terzo settore italiano, e ci auguriamo anche dai decisori pubblici, ai diversi livelli di responsabilità, quale strumento di "apprendimento cooperativo", in vista della elaborazione condivisa di una nuova "regolamentazione promozionale" delle forma-

zioni sociali intermedie nel nostro paese, secondo i principi del *metodo aperto di coordinamento* di cui si fa menzione nel testo.

Bibliografia

AGENZIA per le ONLUS (2006), *Libro Bianco del Terzo Settore*, presentato a Milano il 2.10.2006, Palazzo delle Stelline. Tale lavoro è stato poi pubblicato per i tipi de Il Mulino: CARTOCCI E., MACONI F. (a cura di) (2006), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino.

AGENZIA per le ONLUS (2006a), *Libro Verde sul Terzo Settore*, presentato a Roma il 26.10.2006, Camera dei Deputati, Palazzo San Macuto.

Bassi A. (2006), *Bilancio sociale, Bilancio di missione, Activities' report. Il settore associativo: tra accountability e publicness*, in Ecchia G., Marangoni G., Zarri L., (a cura di), *Il bilancio sociale e di missione per le organizzazioni nonprofit*, F.Angeli, Milano, (p. 148-164).

Bassi A. (2006a), *Quale modello di impresa sociale? Lo sguardo sociologico*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali" n. 2/06, Il Mulino, Bologna, pp. 235-246

Bassi A. (2007), *Linee guida per una legislazione promozionale dell'associazionismo*, in Caltabiano C. (a cura di) (2007), *Anticorpi della società civile. IX Rapporto sull'associazionismo sociale*, Carocci, Roma, pp. 251-263.

Bassi A. (2007a), *Una normativa spartiacque: il punto di vista sociologico*, in Menegatti V. e Scialdone A. (a cura di), *Lavoro e partecipazione nel Decreto legislativo n. 155 del 2006*, "Quaderni Monografici Rirea" n. 57, Roma, pp. 48-53.

Bassi A. (2008), *Alcune chiavi di lettura dei decreti attuativi della disciplina dell'Impresa Sociale*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali" n. 2/08, Il Mulino, Bologna.

Capitolo Primo

Autoregolazione/regolamentazione delle forme giuridiche del Terzo Settore

Regolamentazione del Terzo Settore e Innovazione Sociale

Stefano Zamagni

Università di Bologna

A differenza delle relazioni che ho proposto nelle precedenti edizioni delle Giornate di Bertinoro, quest'anno svolgerò il mio intervento da un punto di vista differente, basandomi sul lavoro svolto in qualità di presidente dell'Agenzia per le Onlus nel corso di questi ultimi otto mesi. Vedere dall'interno il terzo settore è cosa molto diversa da quella di studiarlo a tavolino; ciò è soprattutto vero quando l'esperienza in questione è quella di chi, come recita la legge istitutiva dell'Agenzia, deve svolgere un'attività di vigilanza, controllo e promozione dei soggetti del Terzo Settore.

Vorrei partire da una considerazione di fatto: si è da poco aperta nel nostro Paese una nuova stagione di riforma che, se non cambiano le condizioni al contorno, andrà a modificare nei prossimi sei-otto mesi la fisionomia del terzo settore italiano.

Diversi sono gli elementi che concorrono a tale modificazione: la riforma della legge del volontariato 266/91, già incardinata presso la commissione dodicesima della Camera; la riforma del Libro I, Titolo II del codice civile che è pendente di una qualche decisione nelle prossime settimane, (la commissione di lavoro ha già terminato i lavori consegnando al governo il testo definitivo quattro mesi fa); la riforma della legge del 1987 sulle organizzazioni non governative (ONG), di cui sono già iniziate le audizioni in Parlamento; la riforma della legge del 2000 sulle associazioni di promozione sociale (APS); il disegno di legge, già depositato in Parlamento, sul 5 per mille, finalizzato a rendere tale strumento permanente, (fino ad'ora esso è stato inserito solo nella legge Finanziaria); infine i regolamenti sull'impresa sociale, che saranno a breve pubblicati.

La fisionomia del nostro Terzo Settore potrà subire un mutamento radicale dal punto di vista legislativo e regolamentare e non è detto che esso sia per il meglio. Eppure non c'è sufficiente attenzione da parte dei soggetti del terzo settore, che lasciano quasi interamente al legislatore la determinazione dell'esito di tale processo. Ecco perché invito tutti coloro che hanno a cuore il destino del Terzo Settore ad alzare il livello di attenzione.

Un paio di esempi: la legge di riforma delle ONG. Il disegno di legge prevede l'istituzione di un'agenzia presso il Ministero degli Affari Esteri che dovrebbe gestire tutti i fondi destinati alla cooperazione internazionale. Se ciò andasse in porto, le varie ONG, per poter realizzare le loro attività, dovrebbero andare a "contrattare" di volta in volta con tale agenzia la allocazione delle risorse. Non c'è chi non veda come un tale meccanismo potrebbe annullare nei fatti quel principio di sussidiarietà che si dice di voler attuare in linea di principio.

Grande attenzione va rivolta anche alla legge di riforma del volontariato, che è in fase più avanzata. L'elemento chiave del processo riformatore riguarda il fatto che, quando venne approvata la legge nel 1991, le uniche espressioni di terzo settore erano la cooperazione sociale e il volontariato. Da allora il terzo settore si è modificato in maniera rilevante e le organizzazioni di volontariato hanno raggiunto un livello di sviluppo a cui va data una connotazione adeguata.

In caso contrario si corre il rischio che il volontariato richieda di diventare Quarto Settore, come è accaduto a Torino circa tre mesi fa, in un convegno a cui ha partecipato il ministro Ferrero. I rappresentanti del volontariato piemontese hanno sostenuto di non riconoscersi più nel terzo settore ed hanno richiesto uno statuto proprio. Come è risaputo, io sono in forte disaccordo con una richiesta del genere, pur riconoscendo che il volontariato avanza ragioni serie.

Cosa troviamo alla base del processo riformatore in atto?

La mia tesi è che il terzo settore in Italia, ormai giunto alla fase della maturità, si trovi a affrontare una sorte di battaglia di civiltà: da una parte ci sono coloro che vogliono che esso rimanga quello che è stato fino ad adesso, con tutte le conseguenze a livello e normativo e più in generale regolatorio che ne conseguono; dall'altra invece coloro i quali

ritengono, ed io sono fra questi, che possa ambire a vedersi riconosciuto lo statuto di settore civile.

Come ho sostenuto l'anno scorso qui alle Giornate di Bertinoro, un ordine sociale, quale che esso sia, non può continuare a funzionare reggendosi solo sulle gambe del pubblico e del privato. Pensare di incasellare le realtà che operano in un paese avanzato come il nostro in termini di pubblico o di privato, rappresenta un limite teoretico, oltre che politico. Non a caso illustri costituzionalisti come Zagrebelsky, ex presidente della Corte Costituzionale, parlano di “costituzionalizzazione del civile”.

A me pare che il punto sia proprio questo: rimanere, all'interno della dicotomia pubblico-privato, significa cercare di migliorare le leggi esistenti, senza poter sanare le contraddizioni che prima o poi esploderanno. Non è più solo la forma giuridica del soggetto a determinare l'identità dell'organizzazione dato che si sta andando verso quella che i giuristi definiscono la “neutralità della forma giuridica”. Un esempio è rappresentato dall'impresa sociale, che pur priva di fini lucrativi può assumere la forma di società per azioni.

Come in tutti i casi di transizioni di portata epocale, l'esito è incerto: è possibile che vincano ancora i sostenitori della dicotomia pubblico-privato, che sono in maggioranza anche fra gli intellettuali. Ciò non toglie, anzi rafforza, l'esigenza di avanzare posizioni diverse anche se impopolari.

Detto questo, desidero focalizzare un istante l'attenzione su tre questioni specifiche.

La prima è quella che chiama in causa il grosso tema della qualità dei beni e servizi prodotti e erogati dai soggetti del terzo settore. Se è vero – come ritengo – che una organizzazione non profit (ONP) non possa accontentarsi di dare solamente conto di quel che fa, ma deve spingersi fino a “tenere conto” dei bisogni che, in vario modo, salgono dalla società civile, è evidente che il discorso della valutazione non può essere confinato all'accertamento dell'efficienza che, come noto, è la proprietà della relazione tra input impiegati e output ottenuti. In altri termini, se le ONP vogliono scongiurare il rischio della autoreferenzialità, non possono non sottoporre il proprio operato al test dell'efficacia, che tende a misurare gli esiti positivi degli output prodotti dall'orga-

nizzazione rispetto ai bisogni (individuali o collettivi) che definiscono la sua missione specifica.

Ora, se per misurare l'efficienza basta il cosiddetto controllo di gestione, che si avvale di strumenti quali gli standard di processo, la contabilizzazione dei costi, diretti e indiretti, vari indicatori di performance, la misurazione dell'efficacia parte dal riconoscimento che una ONP è sempre, e prima di tutto, una organizzazione a movente ideale (OMI). Concretamente, questo implica che la valutazione di una OMI non può prescindere dalla sua capacità di innovare i servizi; di democratizzare il welfare; di diffondere la cultura della gratuità; di favorire l'accumulazione del capitale sociale; di produrre beni relazionali. Una ONP che risultasse pienamente efficiente, ma scarsamente efficace, non potrebbe durare a lungo, venendole a mancare la legittimazione sociale. Non solo, ma una ossessiva insistenza sulla sola efficienza potrebbe determinare un effetto di spiazzamento : l'organizzazione pur di ottenere le certificazioni di qualità secondo canoni che – come le ISO 9000 – hanno carattere prettamente procedurale, potrebbe distogliere le proprie energie dall'erogazione dei servizi per indirizzarli verso il rispetto di quei canoni. È per questa fondamentale ragione che l'Agenzia per le ONLUS ha dedicato e va dedicando attenzioni crescenti per giungere ad indicare linee-guida circa la redazione sia del bilancio d'esercizio sia del bilancio di missione per le diverse tipologie di ONP.

La seconda questione su cui desidero richiamare l'attenzione è quella del rapporto "difficile" tra terzo settore e pubblica amministrazione (PA). Perché difficile? La ragione è presto detta.

Come si sa, la PA nel suo insieme è il principale committente o acquirente dei servizi prodotti dalle organizzazioni di terzo settore. Enorme potrebbe dunque essere il ruolo della PA nel fare in modo che le ONP riuscissero ad esaltare la loro identità propria, che – come si diceva – è quella tipica di una OMI. Eppure, quanto viene richiesto dalla gran parte dei bandi di appalto degli enti pubblici dimostra che ancora non si è compreso che ciò che si deve chiedere ad una ONP è qualcosa di diverso da quanto si chiede ad un soggetto pubblico o privato.

A tale riguardo, v'è da annotare che la recente sentenza della Corte di giustizia europea, sezione III, del 29 novembre 2007 renderà ancora più acuta la situazione. Intervenendo nella causa C-119/06

avente per oggetto un ricorso nei confronti della regione Toscana che aveva concluso un accordo quadro con diverse associazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi di trasporto sanitario a tali associazioni, la Corte scrive al paragrafo 39: “ Senza negare l'importanza sociale delle attività di volontariato, si deve necessariamente constatare che ... l'assenza dei fini di lucro non esclude che tali associazioni esercitino un'attività economica e costituiscano imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato relativo della concorrenza”. Al paragrafo 40 poi si legge: “La circostanza che, a seguito del fatto che i loro collaboratori agiscono a titolo volontario, tali associazioni possano presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli di altri offerenti, non impedisce loro di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla direttiva 92/50”. Come si può intendere ci troviamo qui di fronte ad una incomprensione radicale del senso dell'agire volontario, con l'intento, certo non dichiarato, ma chiaro, di relegare la gratuità nella sfera del privato. Secondo una tale visione delle cose, la sfera pubblica dovrebbe ospitare solamente ciò che si richiama al contratto o al principio di gerarchia.

La terza questione, infine, chiama in causa il tema del cosiddetto nuovo welfare. Nuovo in quale senso? Per rispondere, conviene partire dalla considerazione che, nelle nostre odierne società, la povertà non è conseguenza di una scarsità di risorse, ma di una scarsità di istituzioni adeguate allo scopo. Che le istituzioni del vecchio welfare si dimostrino, oggi, incapaci di affrontare le nuove povertà è cosa risaputa. Del pari esse sono impotenti nei confronti delle disuguaglianze sociali, in continuo aumento. Le persone collocate ai livelli bassi della scala sociale hanno oggi maggiori difficoltà di un tempo a portarsi su livelli più alti.

È questo un segno eloquente della presenza di varie “trappole di povertà”: chi vi cade, difficilmente riesce ad uscirne. Accade così che la persona inefficiente è tagliata fuori dalla cittadinanza, perché nessuno ne riconosce la proporzionalità di risorse. Quanto a dire che la persona meno efficiente della media non ha titolo per partecipare al processo produttivo, perché il lavoro decente è solo per gli efficienti. Per gli altri vi è il lavoro “indecente” – nel senso di A. Margalit – oppure la pubblica compassione.

Come procedere allora nel disegno di un nuovo welfare? Il primo passo è quello di spostare il fuoco dell'attenzione dai beni e servizi che si intende porre a disposizione del portatore di bisogni alla effettiva capacità di questi di funzionare grazie alla loro fruizione. Ciò implica che se le prestazioni sociali, per quanto di qualità sotto il profilo tecnico, non accrescono le possibilità di funzionamento per coloro ai quali esse sono rivolte, si rivelano inefficaci, pur se efficienti. Nel concreto, questo comporta che deve essere la domanda ad orientare i servizi e non l'offerta dei servizi che obbliga la domanda ad adattarsi ad essi, come ancor oggi continua ad essere. Quando si arriva a questo grado di consapevolezza si è anche prossimi a comprendere perché il nuovo welfare non può non porre al centro la soggettività economica e sociale delle ONP.

Ma c'è un secondo passo da compiere per il nuovo welfare. Si tratta di questo. Il fondamento teorico che, sin dagli inizi, ha legittimato i vari sistemi di welfare è stato il contrattualismo. Così come è il contratto privato a fondare le transazioni di mercato tra agenti economici, allo stesso modo è il contratto sociale a sorreggere la "società ben ordinata" di cui parla J.Rawls. Cosa troviamo al fondo dell'idea di contratto, privato o sociale che sia? La nozione di negoziabilità: i cittadini razionali si rendono conto che per perseguire nel migliore dei modi i propri interessi, trovano conveniente sottoscrivere un contratto che fissi obblighi e pretese per ciascuno. È dunque la logica del mutuo vantaggio a determinare il vincolo sociale. Ma cosa ne è di coloro che, non essendo indipendenti né razionali, non sono in grado di negoziare e pertanto non sono in grado di sottoscrivere il contratto sociale? Cosa ne è cioè degli *outliers*, degli esclusi? Come onestamente ammette David Gauthier, principale espressione del contrattualismo rawlsiano, "gli esclusi rappresentano un problema che comprensibilmente nessuno vuole affrontare... perché queste persone non sono parte delle relazioni morali cui la teoria contrattualista dà origine" (*Morals by agreement*, Oxford, OUP, 1986, p.18).

Ecco perché ci vuole un principio più originario e più robusto di quello di negoziabilità se si vuole fondare il nuovo welfare. Quale esso potrebbe essere? La risposta che il mondo del Terzo settore dà è il principio di vulnerabilità. È dal riconoscimento della vulnerabilità come cifra

della condizione umana che discende l'accettazione della dipendenza reciproca e dunque nella "simmetria dei bisogni". Il prendersi cura dell'altro diviene allora espressione del bisogno di dare cura. Ecco perché il legame sociale che discende dall'accoglimento del principio di vulnerabilità è assai più robusto di quello che nasce dal contratto. È in ciò il guadagno specifico che le organizzazioni della società civile danno alla progettazione del nuovo welfare.

Mi piace chiudere con un'immagine che prendo da Benjamin Benson. La catena e la corda simboleggiano due diversi modelli di sviluppo, tanto di una società quanto di una organizzazione. Secondo il primo modello, lo sviluppo si realizza aggiungendo anello ad anello, così che più è lunga la catena, più robusto si ritiene che sia lo sviluppo. Ma la forza di una catena è quella del suo anello più debole, tanto che la rottura anche di uno solo degli anelli, ne annulla la funzione. Nel modello della corda, invece, tanti fili si intrecciano tra loro, così che, anche se dovesse accadere che qualche filo si strappa, la corda si indebolirà un poco, ma continuerà a tenere. Il mio auspicio è che il Terzo settore non si lasci abbacinare dal modello della catena, ma cerchi piuttosto di allungare e di irrobustire le sue "corde".

Per una nuova regolazione nel terzo settore

Fabrizio Cafaggi

European University Institute Law Department

Vorrei cercare di inquadrare il dibattito sulla regolazione delle organizzazioni non profit nel contesto legislativo attuale, perché la funzione della regolazione pubblica e della autoregolazione variano sensibilmente a seconda che il punto di riferimento sia il Codice Civile, vigente o riformato che sia, oppure la legislazione speciale, alla quale farò riferimento in termini generali, immaginando il futuro, cioè immaginando che sia già un Testo Unico. Ovviamente questa prospettiva, ma voglio pensare ottimisticamente che il quadro normativo su cui possiamo ragionare è quello di complementarietà fra un Codice Civile riformato e un Testo Unico della legislazione speciale, ed è su questo che articolerò le mie riflessioni.

Proverò ad immaginare quali possano essere le relazioni fra il Codice Civile e il Testo Unico in via teorica; esaminando successivamente due prospettive, a mio parere contrapposte o comunque divergenti, quella contenuta prima nel Libro Bianco e poi nel Libro Verde dell'Agencia **delle organizzazioni di terzo settore**, e quella emergente dalle bozze di riforma del Primo Libro, che non fa riferimento alla legislazione speciale se non alle Fondazioni Bancarie, lasciando aperto il problema del rapporto con la legislazione speciale, ma si evince dal disegno della riforma quale possa essere il potenziale rapporto.

Il problema, ovviamente, è anche quello di dare una chiave interpretativa di questa legislazione, immaginando che rimangano i dati caratterizzanti il Codice Civile come sistema generale destinato alla disciplina di tutte le organizzazioni di Terzo Settore, siano esse puramente private, o parte integrante del sistema di Welfare; viceversa la legislazione speciale, ciò che dovrebbe divenire il Testo Unico,

rappresenta piuttosto un sistema, più o meno organico, di legislazione diretto a disciplinare organizzazioni coinvolte nel Welfare domestico o in quello globale.

Quali possono essere sinteticamente le possibili relazioni? Se ne possono immaginare almeno due. Da un lato una relazione di separazione, che riflette anche un'opzione ideologica:

- (1) il mondo del Codice Civile è essenzialmente privato, va deregolato; l'obiettivo fondamentale è ridurre il sistema di controlli, ampliare la semplificazione, dare spazio all'autonomia statutaria, e
- (2) il mondo della legislazione speciale fatto di un sistema di regimi, il cui accesso è controllato, in cui il tasso di regolazione e potenzialmente di autoregolazione è più rilevante.

Questi mondi, in quest'ipotesi teorica, percorrono binari paralleli, che fra loro dialogano ma non si integrano.

Una seconda opzione intermedia è quella dell'integrazione parziale fra questi due mondi, dove il Codice Civile detta la disciplina generale delle organizzazioni e delle attività, mentre la legislazione speciale si concentra sulle caratteristiche specifiche dei singoli sistemi ad es. organizzazioni di volontariato, fondazioni di origine bancaria, associazioni di promozione sociale ecc..

Una terza ipotesi è quella dell'integrazione in cui il Codice Civile detta la disciplina generale sia delle organizzazioni che delle attività, lasciando alla legislazione speciale la funzione specifica di disciplinare i rapporti con la Pubblica Amministrazione.

Vediamo la prospettiva del Libro Bianco: voglio dire subito con grande chiarezza e rispetto per chi ha redatto il Libro Bianco: la mia posizione è di netto dissenso rispetto a quella prospettiva. Sinteticamente quella prospettiva, semplificando (a mio parere ipersemplificando), disegna un sistema in cui il Codice Civile si occupa dei soggetti, delle organizzazioni, e la legislazione speciale si occupa delle attività.

Questa bipartizione apparentemente molto utile, contrasta con la storia del Terzo Settore e con una buona teoria dell'integrazione fra organizzazioni e attività. Vediamo il primo profilo: attribuire al Codice Civile la funzione di disciplinare le organizzazioni e quindi profili con-

cernenti le associazioni, le fondazioni e diciamo in senso lato i comitati o i patrimoni di destinazione, slegandolo completamente dalle attività, significa sostanzialmente immaginare che queste organizzazioni siano strumenti privi di identità. Si tratta di una prospettiva che valorizza l'impostazione della neutralità della forma giuridica. La tesi che ho da tempo sostenuto è invece quella di una correlazione funzionale tra ciò che si è e ciò che si fa, tra la forma organizzativa che si adotta e l'attività che si svolge.

Ora, pur con tutte le critiche che possono essere mosse alla legislazione speciale, questa legislazione ha svolto una funzione importante di legittimazione delle diverse identità del Terzo Settore; a mio parere inizialmente una funzione opportuna, nel prosieguo, alla fine degli anni 90, una funzione eccessiva, oggi una funzione disordinante; questo non significa che l'insieme di identità rappresentate dai sistemi organizzativi di Terzo Settore, possano essere, con un tratto di penna del legislatore, cancellate per dar luogo ad un sistema in cui le forme giuridiche sono neutre rispetto alle attività.

Ma consideriamo anche l'implicazione simmetrica, l'idea cioè che la legislazione speciale possa disciplinare le attività disinteressandosi alle organizzazioni. Che cosa viene meno? Pensiamo solo a due profili importanti, che sono il modello *multistakeholder* e la natura democratica dell'organizzazione

1) Consideriamo il modello *multistakeholder*, che in molte di queste legislazioni ha avuto, e continua ad avere, un'importanza fondamentale: è possibile immaginare l'attività delle cooperative sociali e delle fondazioni di origine bancaria prescindendo dal modello organizzativo adottato? Non è quel modello il riflesso di un modo di svolgere l'attività, di perseguire la finalità che verrebbe meno se noi adottassimo la prospettiva della pura neutralità delle forme giuridiche disciplinando l'attività senza far riferimento alle forme?

2) La struttura democratica dell'organizzazione. Nel Libro Bianco il tema della organizzazione democratica viene liquidato, a mio parere, con eccessiva rapidità, ritenendo che sia un requisito che poco contribuisce all'efficienza dell'organizzazione e alla sua identità. Esso è invece il riflesso di un percorso importante di differenziazione del mondo delle organizzazioni nonprofit rispetto al for profit, che non è

opportuno perdere facendo premio a questa apparente simmetricità. La scommessa non é quella della semplificazione fra una disciplina delle organizzazioni e quella delle attività, la scommessa é accettare la sfida della complessità cogliendo la correlazione che esiste fra il sistema delle organizzazioni e quello delle attività; quindi la partizione fra Codice Civile e Testo Unico non può essere organizzata intorno alla separazione fra disciplina dei soggetti e disciplina delle attività, ma deve conservare, in positivo trasformandolo, quel patrimonio di riflessioni di identità che sono date appunto dall'idea di aver combinato nel corso di questi trent'anni di attività normativa, un sistema organizzativo con una differenziazione di attività.

Qual è la base teorica che si evince dal progetto di riforma della commissione Pinza? Una prospettiva molto diversa, in cui le organizzazioni assumono un ruolo importante, ma in cui anche le attività svolgono un ruolo altrettanto rilevante. Qui devo dire che c'è uno sbilanciamento, nel senso che è l'attività di impresa che costituisce il fenomeno più rilevante nel disegno di riforma del Codice, mentre sia l'attività erogativa che quella operativa, ma non in forma imprenditoriale, non hanno il peso che meriterebbero. Questo mi fa pensare, sempre con grande rispetto, che il disegno di riforma rappresenti piuttosto l'ultimo atto di una dottrina importante che ha promosso la trasformazione del nostro sistema, piuttosto che il primo atto coraggioso di un'apertura verso una nuova sistematica. Per chi, come me, Marco Lamandini, Stefano Zamagni, Gianluca Fiorentini, ha studiato questo tema, credo che in quell'articolato si vedono chiaramente i passati 40 anni di dottrina giuridica e di giurisprudenza all'opera, si vede il tentativo di razionalizzare gran parte di quelle acquisizioni risistemandole in modo brillante, senza tuttavia trovare il giusto equilibrio fra organizzazioni e attività. Però ritengo che sicuramente il disegno meriti apprezzamento e approvazione nel complesso, ma con alcuni problemi che mi pare vadano sottolineati.

1) Mancata considerazione dei fenomeni di rete e di gruppo. In particolare emerge una disattenzione ai sistemi di rete e di gruppo; il mondo di organizzazioni che emerge dal progetto di riforma è ancora un mondo di singole organizzazioni. Il mondo del Terzo Settore, invece, è organizzato attorno a sistemi di rete, ha generato gruppi nonprofit

estremamente articolati, ha generato sistemi di relazione misti fra nonprofit e for profit che non possono essere limitati, ovviamente, al sistema delle trasformazioni omogenee ed eterogenee. Non è solo un problema di trasposizione e trasmigrazione dal for profit al nonprofit o viceversa, è un problema di modelli organizzativi complessi che integrano for profit e nonprofit, profilo che deve trovare una disciplina oltre l'impiego della società strumentale.

A me pare che quel disegno rifletta un'esigenza concreta di trasformazione e che quindi da quello si possa partire per poter immaginare la partizione fra riforma del Primo Libro e riforma della legislazione speciale attraverso l'emanazione di un Testo Unico.

Quale regolazione? Vorrei ora concentrare l'attenzione sulle linee direttrici di un sistema di regolazione ancorate su un potenziale Testo Unico, in modo tale da poter cominciare a confrontarci sul ruolo della regolazione pubblica e il suo rapporto con l'autoregolazione.

Una prima considerazione, derivante dalla compresenza di molti regimi, frutto di una legislazione speciale fortemente disorganica ancorché identitaria, è quello di immaginare dei **principi unitari della regolazione**, che non implicano necessariamente una riduzione burocratica della complessità organizzativa, ma la definizione di regole coerenti ispirate ad un disegno organico di relazione tra le organizzazioni, i beneficiari ed i contribuenti, quando quelle impieghino risorse pubbliche.

Sicuramente c'è un problema relativo alla trasparenza, all'accesso, alla partecipazione ai processi di regolazione e di controllo delle organizzazioni, che non legittima le differenze esistenti fra i vari regimi. Occorre procedere ad una semplificazione che tuttavia non riduca i livelli di controllo e quelli di tutela dei beneficiari ma anche delle organizzazioni che spesso rischiano di vedere offuscata la propria immagine dall'opportunismo di pochi. Si dovrebbe procedere alla definizione dei principi generali della regolazione amministrativa del settore nonprofit, mutuando in parte dall'esperienza maturata sul versante della regolazione dei mercati, ma anche prestando attenzione alle peculiarità relative alla missione, alle finalità e ai vincoli organizzativi.

Questo è un primo profilo che credo si possa acquisire muovendo dal piano delle regole a quello dei soggetti della regolazione.

Il ruolo dell'Agenzia nella regolazione. Che ruolo svolge, o può svolgere, in questo contesto l'Agenzia? Credo che i poteri dell'Agenzia vadano incrementati, ampliando la funzione di regolazione. Dal punto di vista della funzione di vigilanza distinguerei tra alta vigilanza da attribuire all'Agenzia, e vigilanza ordinaria; dando luogo per la seconda a processi di decentramento territoriale e funzionale. Decentramento territoriale quando i sistemi organizzativi a livello locale siano omogenei, ma il controllo possa essere esercitato localmente senza investire l'Agenzia; decentramento funzionale quando le esigenze di controllo sulle organizzazioni siano talmente differenziate da suggerire dei modelli, all'interno dell'Agenzia o col coordinamento con i regimi speciali, in modo tale da specializzare il sistema di controllo.

Dalla vigilanza gerarchica a quella cooperativa. Sotto il profilo dei modelli occorre un passaggio significativo da un modello di vigilanza gerarchico a un modello di vigilanza cooperativa; io credo che il modello di vigilanza cooperativa, che in una parte, per lo meno della legislazione speciale si è sviluppato, possa dare ottimi frutti. Vigilanza cooperativa, in questo contesto, sostanzialmente significa passare da sistemi di autorizzazione ex ante, a modelli di controllo sul perseguimento dei risultati, lasciando libere le organizzazioni di definire gli strumenti più appropriati, quindi rispettando l'autonomia statutaria, ma essendo molto rigorosi sul sistema di vincoli, alcuni dei quali evidentemente associati alla non distribuzione, e al rispetto dell'eterodestinazione dei risultati quando questa faccia parte del patrimonio delle organizzazioni. Ovviamente questo controllo diventa indispensabile quando vi è impiego di risorse pubbliche.

La regolazione privata indipendente. Dal punto di vista degli strumenti questo significa non solo una trasformazione importante del modo di esercitare la vigilanza, ma anche una diversa combinazione tra regolatore pubblico e sistemi di regolazione privata. Qui i riferimenti possono essere diversi: in particolare lo sviluppo della regolazione privata indipendente. Di questo noi abbiamo testimonianza nel mondo dei mercati finanziari, una testimonianza problematica: tutto il dibattito sulla certificazione e sulle agenzie di rating e degli altri

controllori privati da un lato rivela l'importanza di regolatori privati indipendenti, dall'altro dimostra tutta la problematicità di un sistema di regolatori privati effettivamente indipendenti rispetto ai regolati, di un sistema che abbia credibilità. e di una relativa debolezza della responsabilità civile come sistema che consenta che questi regolatori privati siano sufficientemente controllati. Quindi da questo punto di vista io penso che un modello di co-regolazione, piuttosto che un modello di regolazione privata indipendente, possa meglio realizzare gli obiettivi di coinvolgimento delle organizzazioni nell'attività di controllo e di vigilanza.

L'autoregolazione. L'ultimo profilo che vale la pena di affrontare è quello della partizione fra regolazione pubblica e autoregolazione, declinando che cosa intendiamo per autoregolazione. Dobbiamo definire la giusta combinazione fra il sistema di controllo pubblico e quello di controlli interni. Sotto questo profilo ritengo che il progetto di riforma del Primo Libro faccia passi in avanti significativi, perché la proposta di introduzione di organismi di controllo di gestione, nelle organizzazioni che svolgono attività di impresa, muove in quella direzione. Ricordiamo che i punti di riferimento sono le norme del Primo Libro sulla struttura interna che definire deboli è dire poco; da punto di vista, quindi sicuramente è un passo in avanti.

Credo però che il disegno di governance emergente da quella riforma sia ancora troppo debole se concepito nella prospettiva di combinare controllo pubblico e controlli privati (o autocontrolli) destinati a garantire non solo i creditori sociali, ma anche i beneficiari delle prestazioni. Da questo punto di vista anche qui è necessario avere il coraggio di dare spazio alle prospettive emerse nella prassi delle organizzazioni nell'esercizio dell'autonomia statutaria per la costruzione dei sistemi di governo. In taluni casi hanno aumentato l'accountability nei confronti dei terzi, attraverso ad esempio l'istituzione di comitati. Ecco, questa struttura di governo, secondo me, potrebbe trovare, attraverso la previsione di norme dispositive dal punto di vista della proposta e imperative dal punto di vista del principio, accogliimento nel sistema del Primo Libro. Quindi un primo asse dell'autoregolazione deve essere articolato attorno alla governance dei singoli modelli organizzativi.

Credo sia frutto di un'impostazione apprezzabile, ma forse non del tutto innovativa, immaginare che il sistema della governance sia rilevante per le organizzazioni che svolgono attività di impresa e non lo sia, o lo sia in misura minore, per quelle organizzazioni erogative e per quelle che svolgono attività operative ma non in forma di impresa. Anche su questo versante la parte relativa alle fondazioni e quella relativa ai patrimoni potrebbe essere opportunamente integrata, o in sede di delega oppure in sede di attuazione, attraverso previsioni concernenti la governance che incrementino l'accountability di queste organizzazioni.

Infine l'autoregolazione, non solo come sistema coordinato di esercizio di autonomia statutaria relativa alla governance delle organizzazioni che aumenti l'accountability sia nei confronti dei creditori, nei confronti dei membri e nei confronti dei beneficiari, ma un sistema che dia alle reti il compito, ma anche il potere, di definire regole dei sottosistemi (quindi la rete cooperativa, la rete delle organizzazioni di volontariato, la rete delle fondazioni bancarie...) di cui in parte già si vedono segnali importanti. Ripeto che questi segnali operano sulla base di una iniziativa volontaria da parte delle organizzazioni più meritevoli. A mio parere sarebbe opportuno una legittimazione, ma anche una promozione legislativa, di queste forme di autoregolazione così come avviene in alcuni settori dei mercati regolati dove si promuove l'autoregolazione, prevedendo per altro l'intervento sostitutivo del regolatore pubblico in caso di inadempimento da parte delle organizzazioni sia sul versante dell'obbligo di regolare che sul versante dell'obbligo di far rispettare le regole quando vengano violate.

Immagino che questa nuova regolazione, che dovrebbe trovare spazio nel Testo Unico, si combini da un lato con un sistema di regolazione pubblica ancorata a principi unitari, specializzata per territori e per funzioni in relazione alle singole tipologie organizzative. Essa va combinata

1. da un lato con l'introduzione di regolatori privati indipendenti con funzione di certificazione e di controllo, mutuando in parte dal modello for profit ma con regolatori professionali del settore for profit, prestando molta attenzione alla trasmigrazione che sta avvenendo in questo momento di regolatori indipendenti for

- profit nel settore nonprofit. Mi parrebbe opportuna addirittura una regola di separazione perché mentre sono favorevole all'integrazione delle competenze, occorre promuovere la specializzazione dei regolatori privati indipendenti nel settore for profit.
2. dall'altro lato con un ruolo importante del sistema di controlli interni da parte delle organizzazioni nell'esercizio dell'autonomia statutaria, favorito da norme dispositive contenute nella delega ma soprattutto nei decreti di attuazione, ed infine con i codici di rete per i singoli sistemi organizzativi che trovino riconoscimento legislativo associati a poteri di sostituzione in caso di inadempimento.

Riferimenti bibliografici

Cafaggi (a cura di) Modelli di governo e Mulino 2002

Cafaggi in Barbetta e Schena (a cura di) Mulino, 2002

Cafaggi, La responsabilità dei regolatori privati, MCR, 2006

Cafaggi e Francioni (a cura di) La responsabilità sociale delle organizzazioni non profit, Maggioli, 2005

Modelli soggettivi e assetti di regolazione per le organizzazioni non lucrative

Gianluca Fiorentini

Università di Bologna

Le organizzazioni non lucrative sono particolarmente attive all'interno dei sistemi di welfare e in particolare dei sistemi sanitari e socio-sanitari. Nell'ambito della letteratura di finanza pubblica ed intervento pubblico in economia che si occupa di questi temi si è recentemente sviluppata una riflessione sullo snodo tra pubbliche amministrazione e organismi privati che erogano fondi, ma soprattutto che producono beni e servizi negli ambiti nei quali vi è una prevalente competenza anche programmatica, oltre che di impegno finanziario, da parte dei decisori pubblici.

Questa riflessione intorno all'evoluzione dei sistemi di welfare e al suo impatto sui modelli organizzativi delle organizzazioni nonprofit, ha probabilmente una influenza notevole, anche se non diretta, sui temi di cui all'intervento di Cafaggi: la definizione di un modello giuridico di natura civilistica relativamente leggero per le organizzazioni non lucrative che non si dedicano prevalentemente alla produzione di beni e servizi di natura sociale, in particolare nei settori ad alta intensità di capitale, costituisce un modello che si differenzia nettamente dai modelli di legislazione speciale, che invece riguardano in prevalenza le organizzazioni verticalmente e orizzontalmente integrate con le amministrazioni pubbliche nei modelli di welfare sanitario e socio sanitario. In quest'ultimo contesto, l'emergere di legislazioni speciali sulle associazioni di volontariato, sulle cooperative sociali e, per i profili tributari, sulle ONLUS, riflettono l'intenzione del legislatore degli anni '90 di definire partner privati all'interno del più complesso sistema di intervento pubblico. Non è qui possibile discutere se tale strategia legislativa fosse mirata a definire un rapporto di subordina-

zione delle organizzazioni non lucrative che integravano in modo complementare il modello di intervento pubblico. Rimane comunque che una disciplina così dettagliata da definire soggetti con caratteristiche del tutto specifiche sotto il profilo sia dei requisiti soggettivi sia delle attività realizzabile, non nasce per potenziare la sfera di autonomia dei cittadini che le promuovono, ma piuttosto dalle esigenze di partecipazione al funzionamento di uno specifico modello di welfare a finanziamento pubblico. Da un lato, quindi, abbiamo la definizione di impianti civilistici non dettagliati per garantire il massimo pluralismo culturale e politico all'interno della società e per supportare funzioni di *advocacy*, mentre dall'altro osserviamo una legislazione molto più dettagliata, di derivazione pubblicistica e con una grande attenzione al sistema dei controlli e della vigilanza - più *ex ante* sui requisiti che *ex post* sui risultati - nelle aree a forte intensità di intervento pubblico nel finanziamento, nella committenza e nella regolazione dell'offerta di servizi sociali.

Un contributo per comprendere quali siano le tendenze di lungo termine dell'evoluzione dei modelli giuridici e degli assetti di regolazione per le organizzazioni non lucrative può venire dal cercare di interrogarsi sulle finalità che il decisore pubblico - nel senso più ampio del termine - attribuisce loro. Vi è infatti una pluralità di aspettative nei confronti di queste organizzazioni, che vanno da quelle di *promozione di cause* e cioè di espressione in modo strutturato di opinioni politiche sui principali temi dibattuti in una comunità, di realizzazione di attività culturali in senso lato, di protezione del patrimonio storico, artistico e ambientale della comunità, fino a quelle di *produzione di servizi*: attività che non si possono realizzare con lo stesso livello di intensità d'uso dei fattori produttivi lavoro e capitale. I modelli soggettivi e gli assetti di regolazione più adatti a perseguire queste diverse finalità probabilmente non sono gli stessi e dovrebbero essere sufficientemente flessibili per adattarsi a contesti caratterizzati da assetti istituzionali e da modelli di intervento pubblico diversi.

Per comprendere le relazioni tra questi ultimi e le caratteristiche delle organizzazioni non lucrative è cruciale analizzare il modo in cui il legislatore struttura le fasi di programmazione (definizione dell'assetto istituzionale ed eventualmente della struttura di mercato) e di finan-

ziamento nei diversi ambiti. Infatti, una organizzazione non lucrativa quale potrebbe essere l'impresa sociale – figura soggettiva che può avere molte declinazioni per quel che attiene il sistema di governo, le regole di partecipazione, le garanzie offerte ai terzi, ecc. – può essere più o meno adatta ad agire in un dato ambito e a interloquire con le pubbliche amministrazioni coinvolte a seconda di come il legislatore regionale – dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 – ha disegnato il modello di programmazione, finanziamento, committenza ed erogazione dei servizi di welfare.

Nel contesto italiano ci si riferisce spesso, per necessità di semplificazione, a due modelli, anche se le varianti sono oramai diverse e anche se le incertezze e le parziali revisioni sono frequenti all'interno dello stesso modello. Da un lato, nel modello cosiddetto "lombardo", prevale l'idea che i compiti del soggetto pubblico comprendano la definizione di norme di indirizzo programmatico generale, di un meccanismo di finanziamento che non prevede committenza diretta da parte di soggetti pubblici, di autorizzazione e accreditamento all'erogazione dei servizi basato su requisiti oggettivi, di partecipazione dal lato dell'offerta di una pluralità di soggetti diversi, con finalità lucrative o non lucrative, purché soddisfino i requisiti oggettivi di natura professionale, organizzativa e strutturale. In questo modello, la committenza non è espressa direttamente dai soggetti pubblici, ma prevede che le risorse finanziarie siano messe nella disponibilità dei beneficiari dei servizi mediante buoni-servizio o mediante meccanismi di pagamento ex post degli erogatori da parte del finanziatore pubblico. In questo ambito, non pare esservi necessità di una disciplina soggettiva delle organizzazioni non lucrative particolarmente penetrante al di là di quanto previsto dai requisiti necessari per l'accreditamento. Ne segue che una qualsiasi organizzazione - non lucrativa e spesso anche quelle lucrative - può offrire servizi alla persona in un contesto di quasi-mercato, spesso con i beneficiari che entrano in contatto direttamente con l'offerta e con una intermediazione minima da parte dei committenti/regolatori pubblici. Le organizzazioni che operano all'interno di questo modello possono adottare qualunque forma soggettiva con la responsabilità di garantire la compatibilità con le regole di finanziamento e le norme di regolazione esterna, quali la disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento.

Molto diverso è il tipo di disciplina soggettiva delle organizzazioni non lucrative ritenuta desiderabile da un legislatore regionale che definisce un sistema alternativo di intervento pubblico nell'ambito dei servizi di utilità sociale che privilegia un controllo penetrante della programmazione dal lato dell'offerta, il permanere di soggetti pubblici dal lato della committenza e l'attivazione di meccanismi per l'affidamento a singole imprese dei diritti esclusivi a offrire servizi in un dato territorio. In questo ambito, infatti, dal lato dell'offerta si osserva una serie di quasi-monopolisti locali, integrati da altri erogatori di minor rilievo che completano l'offerta con servizi di nicchia, mentre dal lato della domanda gli enti pubblici esprimono in modo prevalente la funzione di committenza contrattando con gli erogatori locali le prestazioni che saranno poi rese a beneficio delle famiglie e dei singoli. Ne segue che a regime la forma di mercato in questo contesto è molto simile a un monopolio bilaterale, dato che c'è un solo ente che acquista i servizi, mentre tra i diversi soggetti che competono per il diritto di erogare i servizi, ne viene selezionato uno (o un numero limitato) per un determinato ambito territoriale. Inoltre, quando gli erogatori diventano titolari di diritti esclusivi o speciali di erogare servizi quali la gestione dell'asilo nido o l'assistenza agli anziani non auto sufficienti in un dato territorio e dietro copertura del finanziamento pubblico, essi assumono un vantaggio economico rilevante rispetto ai potenziali concorrenti anche nelle fasi successive di revisione degli affidamenti, configurando così in modo incrementale una struttura di monopolio bilaterale. In tale contesto infatti, i soggetti imprenditoriali che entrano investendo capitale specifico – ad esempio in un struttura residenziale per anziani non autosufficienti o in capitale umano che acquisisce esperienza specifica nell'erogare prestazioni secondo le richieste del committente – accumulano un vantaggio comparato difficile da erodere sulla base di considerazione di prezzo. In questo modo vengono di fatto siglati contratti “relazionali” che vanno ben oltre la durata legale del primo contratto e che non specificano nel dettaglio molte caratteristiche delle prestazioni rese proprio perché basate sull'accumularsi di prassi e di aggiustamenti alle caratteristiche reciproche e complementari di committenti ed erogatori.

Questo tipo di relazione sussiste frequentemente tra committenti

pubblici e cooperative sociali, con particolare riferimento ai modelli di welfare a forte contenuto programmatico. Tuttavia, è possibile trovare relazioni simili anche in altri ambiti caratterizzati da prevalenti finanziamento e committenza pubblica, ad esempio nel campo delle iniziative ed attività culturali ed artistiche. Nel campo della musica lirica, a metà degli anni '90, il legislatore ha trasformato gli enti pubblici di erogazione in organizzazione private non lucrative (le fondazioni liriche) che dal punto di vista giuridico sono soggetti di diritto singolare in quanto le loro caratteristiche soggettive sono specificamente disegnate per complementare il meccanismo di finanziamento pubblico che rimane sostanzialmente invariato. Anche in tal caso, il legislatore ha ritenuto di ritagliare ex novo una variante di organizzazione non lucrativa per meglio adattarla al contesto di programmazione in quel particolare settore, ricercando una complementarità specifica tra strumento organizzativo privato e meccanismo di intervento pubblico in un contesto di monopolio bilaterale (locale). È peraltro evidente che all'interno di questo modello di collaborazione tra pubblico e privato il grado di autonomia imprenditoriale degli erogatori risulta limitato non solo dalla richiesta di assumere una particolare forma soggettiva, che di fatto sussume molti dei requisiti previsti per essere autorizzati ad entrare in relazione con la pubblica amministrazione, ma anche per la presenza di requisiti ulteriori di ordine strutturale e professionale che definiscono in modo ancora stringente le regole di partecipazione al meccanismo allocativo. Ne segue una relativa difficoltà per i soggetti imprenditoriali ad assumere una dimensione operativa - quanto a capitalizzazione e a capacità di operare su più ambiti allocativi - sufficiente a garantirsi una effettiva indipendenza dal committente pubblico settoriale. In altro modo, si ha uno scambio tra riduzione dei costi di transazione nei rapporti tra committenti pubblici ed erogatori privati che operano in un regime di quasi integrazione verticale e contendibilità dei meccanismi allocativi che diviene sempre più modesta nel tempo e che ha inoltre l'effetto di limitare significativamente l'autonomia imprenditoriale degli erogatori.

C'è un'ampia letteratura sui limiti e i vantaggi dei due approcci all'intervento pubblico che abbiamo tratteggiato. Nel sistema integrato di programmazione, in cui viene posta una forte enfasi sulla responsa-

bilità diretta dei decisori pubblici nel controllare come sono impiegate le risorse prelevate ai contribuenti al fine di aumentare al massimo l'utilità sociale della collettività e sull'idea di intervento pubblico fortemente improntato al perseguimento dell'egualitarismo specifico, i livelli essenziali di assistenza non sono un riferimento generico, ma servizi concreti garantiti in modo tendenzialmente uniforme a tutti i cittadini. D'altra parte, se è relativamente facile garantire la disponibilità di un numero uniforme di posti in biblioteche pubbliche di livello standard anche sulla base di relazioni contrattuali con gestori privati, le difficoltà aumentano di molto se si vogliono garantire condizioni almeno tendenziali di accesso uniforme a livelli elevati di assistenza sanitaria sul fronte delle conoscenze e della tecnologia – e quindi con costi finanziari molto alti. In ambito sanitario, infatti è perlomeno dubbia l'opportunità che tutte le organizzazioni non lucrative che rispettano i requisiti richiesti per erogare prestazioni sanitarie di alta complessità, possano entrare nel relativo quasi-mercato, con il probabile esito che l'offerta si polarizzi intorno alle aree a forte concentrazione abitativa e si concentri sui pazienti che costituiscono rischi (e quindi costi) relativamente modesti contribuendo così a peggiorare la sostenibilità finanziaria degli erogatori pubblici di ultima istanza e del sistema sanitario pubblico nel suo complesso e quindi riducendo le possibilità di conseguire un accesso effettivamente universalistico a tali servizi. Naturalmente a fronte di questa forte tensione verso obiettivi alti di universalismo ed egualitarismo specifico, sono altrettanto noti i possibili limiti del modello programmatico integrato verticalmente con particolare riferimento alle ingerenze dei decisori politici in aspetti gestionali e all'eccessiva attenzione a rispondere alle esigenze di breve termine dell'elettorato - con istanze a valenza micro-territoriale - che allontanano comunque dal concreto perseguimento degli obiettivi istituzionali.

D'altro canto, il modello di intervento pubblico che punta alla costruzione di meccanismi di quasi-mercato in senso proprio con forme di autorizzazione e accreditamento di natura oggettiva e quindi con una pluralità di soggetti dal lato dell'offerta, nel garantire i vantaggi che caratterizzano sempre un'offerta plurale tra cui una maggiore capacità di cogliere le richieste di differenziazione che derivano dal-

la domanda e, in certe circostanze, maggiori incentivi nei confronti dell'innovazione, si caratterizza anche per alcuni limiti intrinseci. Infatti, in presenza di una responsabilità finanziaria prevalente che rimane comunque sui meccanismi della fiscalità generale e quindi sui contribuenti, la presenza di organizzazioni private – anche non lucrative - in concorrenza tra loro tende a far emergere maggiori problemi di contenimento della spesa e di duplicazione dell'offerta nei segmenti a domanda forte o, più in generale a margini ricavo-costo marginale più elevati. In settori quali quelli sanitario e socio-sanitario in presenza di condizioni altamente concorrenziali si pongono inoltre seri problemi ad ottenere la combinazione di servizi e prestazioni più appropriate rispetto alle esigenze della collettività. Ciò perché i pazienti/utenti non sono in grado di decidere con consapevolezza quale sia la domanda che corrisponde meglio al proprio fabbisogno e quindi vi è spazio per comportamenti opportunistici da parte degli erogatori, talvolta spinti a sovra-dimensionare l'offerta dei servizi che consentono margini economici positivi (o a razionare l'offerta di quelli con margini negativi) dalla semplice necessità di resistere alla pressione competitiva. Tali squilibri tra offerta e domanda ragionevolmente appropriata sono potenzialmente ancora più gravi nel momento in cui si considera anche l'esigenza di avere una relativa uniformità nella distribuzione territoriale dell'offerta, spesso non garantita in presenza di concorrenza proprio per la naturale tendenza delle organizzazioni coinvolte in un processo competitivo ad evitare le aree a bassa concentrazione di domanda. In altro modo, perdita di controllo della spesa e della combinazione delle prestazioni erogate sono rischi non facilmente gestibili all'interno di un sistema che promuove la libertà di entrata e il finanziamento sulla base di pagamenti a tariffa fissa.

Quando si riflette sull'evoluzione auspicabile della normativa relativa alle organizzazioni non lucrative – almeno di quelle che producono servizi alla persona - e dell'impiego che verrà fatto dei nuovi modelli organizzativi, occorre quindi tenere a mente che tali organizzazioni andranno a collocarsi in uno di questi meccanismi polari di intervento pubblico o in un sistema che combina le loro caratteristiche. Non è quindi molto fruttuoso discutere in astratto di modelli giuridici ideali per le organizzazioni non lucrative al di fuori di una analisi

delle caratteristiche principali e delle priorità del sistema di intervento pubblico in quegli ambiti. In questo senso si può discutere in modo più consapevole dei pro e contro di un Testo Unico inteso come strumento di regolazione “delle figure soggettive destinate a svolgere particolari attività”.

Un caso interessante al riguardo è quello della sostituzione delle IPAB con organizzazioni di tipo fondazionale nei sistemi orientati al quasi-mercato e con aziende pubbliche di servizi alla persona nei sistemi verticalmente integrato. Nel primo caso il legislatore regionale ha costituito fondazioni di partecipazione con diverse categorie di portatori di interesse espressione di comunità locali, gruppi di utenti e gruppi professionali, mentre nel secondo caso - in cui si vuole mantenere un controllo più penetrante non solo sugli indirizzi generali ma anche sull'alta gestione sono state costituite aziende pubbliche che operano all'interno di un modello altamente integrato in senso verticale tra finanziatore, committente ed erogatori a cui peraltro partecipano anche organizzazioni non lucrative per l'erogazione di alcune componenti dell'offerta complessiva

Con questa eterogeneità degli assetti complessivi dell'intervento pubblico non è facile immaginare una convergenza nei modelli soggettivi per le organizzazioni non lucrative anche nell'ambito di attività e settori simili. La storia degli ultimi 30 anni delle organizzazioni non lucrative è stata quella di un incontro tra gruppi che domandavano legislazione per particolari modelli organizzativi e decisori pubblici che – spesso a livello regionale – domandavano legislazione che definisse i modelli più utili ad integrarsi con il proprio modello di intervento pubblico nei servizi alla persona. La legislazione relativa alle varie figure soggettive nasce come difficile equilibrio tra queste spinte che talvolta partivano da concezioni opposte del ruolo delle organizzazioni non lucrative viste da un lato quali strumento per ampliare gli spazi di autonomia dei gruppi auto-organizzati e dall'altro quali strumento per supportare meglio meccanismi allocativi ancora strettamente controllati dai decisori politici. Questo almeno nelle aree dei servizi alla persona ad elevato finanziamento pubblico: non così nelle aree in cui le organizzazioni non lucrative sono soprattutto soggetti che promuovono attività culturali, artistiche o di riflessione politica, in cui i modelli organizzativi di base

disciplinati dal Codice Civile sono sempre rimasti quelli più diffusi proprio perché vi sono minori pressioni a costruire nessi di complementarietà con il sistema pubblico di allocazione delle risorse.

Per quel che concerne l'evoluzione delle relazioni tra figure soggettive innovative e modelli di intervento pubblico, vanno segnalate due innovazioni che stanno assumendo un rilievo non secondario in contesti caratterizzati da un assetto programmatico al fine di superare i problemi di partecipazione dei cittadini e/o dei beneficiari nelle fasi di indirizzo e di alta gestione dei servizi. Si tratta dell'inserimento di organizzazioni che, pur facendo parte di assetti integrati verticalmente, prevedono una partecipazione dal basso di più titolari di interesse agli organi di governo. Ad esempio, da qualche anno in Toscana sono state istituite le Società della Salute che operano in ambito socio-sanitario e sanitario a livello di distretto, configurando un nuovo soggetto – e nuovo modello organizzativo - che assume su di sé non solo competenze programmatiche locali, ma anche di gestione dell'offerta e supera l'impianto tradizionale in cui tutte le competenze in tema di committenza e di indirizzo dell'offerta rimangono all'interno di enti ed organismi in cui i decisori sono delegati direttamente dai rappresentanti politici locali e regionali. Nelle Società della Salute vi è invece una maggiore compartecipazione ai processi decisionali anche di componenti sociali non delegate dal potere politico per aumentare il grado di partecipazione e sono adottati modelli organizzativi di natura privatistica per cercare di ridurre i costi di erogazione dei servizi. Vi è quindi un tentativo di combinare in modo innovativo le istanze di vari titolari di interesse, incluse le componenti professionali coinvolte nell'assistenza socio-sanitaria e della medicina primaria, fin nella fase di programmazione. Questa novità, i cui effetti sono ancora da verificare, soprattutto sotto il profilo della capacità di garantire un governo coerente del sistema assistenziale e dei relativi vincoli di spesa, è comunque rilevante in quanto alle Società della Salute sembrano trasferite anche competenze di committenza per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera e cioè la componente assistenziale principale, almeno per quel che riguarda le sue ripercussioni finanziarie.

A livello internazionale un esempio di innovazione simile è dato dai Foundation Hospitals introdotti nel servizio sanitario pubblico britan-

nico caratterizzato da un impianto verticalmente integrato e da un finanziamento pressoché integralmente pubblico. Anche in quel modello vi sono aziende sanitarie locali che svolgono funzioni di committenza e che sono verticalmente integrate con ospedali gestiti direttamente dalle aziende. All'interno di questo contesto negli ultimi anni sono stati istituiti Foundations Hospital per la gestione di ospedali, con tutti i requisiti per potersi garantire una maggiore autonomia anche rispetto alle aziende sanitarie locali. Tali Foundation Hospital sono modelli soggettivi caratterizzati dalla partecipazione di diversi gruppi di titolari di interesse (multistakeholder), con organi che includono rappresentanze dell'azienda sanitaria, degli enti pubblici locali, dello staff medico e infermieristico, dei residenti, nonché dei pazienti che in un dato periodo di tempo sono stati ricoverati presso quell'ospedale. Le prime analisi dei Foundations Hospital hanno posto in evidenza risultati piuttosto deludenti, nel senso che la partecipazione elettorale dei residenti è stata molto bassa e ancora inferiore è stata quella dei pazienti. Gli organi hanno quindi cominciato ad agire sotto l'influenza preponderante dei gruppi professionali e degli enti pubblici locali, adottando strategie spesso non coerenti con gli indirizzi espressi dall'azienda sanitaria e con una propensione verso la sovra-specializzazione nelle specialità dei leader professionali. In questo modo i Foundation Hospital sono divenuti un potenziale elemento di ritardo rispetto a una tendenza della programmazione sanitaria, anche italiana, che persegue il tentativo di ridurre il peso degli ospedali e dei servizi per acuti all'interno delle funzioni complessivamente svolte dal servizio sanitario con particolare riferimento all'educazione sanitaria, alla prevenzione e alla medicina primaria che si sviluppa sul territorio.

Anche queste ultime esperienze innovative chiariscono che il modello adottato dalle organizzazioni non lucrative da solo non può risolvere i problemi che caratterizzano i sistemi di fornitura dei servizi alla persona a finanziamento pubblico, specialmente in un contesto caratterizzato da costi rapidamente crescenti e da risorse tendenzialmente declinanti almeno in termini reali. Occorre piuttosto accompagnare la riflessione sull'opportunità di definire un Testo Unico che, enfatizzando il favore legislativo su particolari tipologie di organizzazioni non lucrative potrebbe risultare non funzionale rispetto alle esigenze

dei legislatori regionali che stanno ridefinendo le caratteristiche del proprio sistema di welfare. In questo contesto, anche la creazione di nuove figure soggettive di organizzazioni multistakeholder non costituisce una panacea e può ingenerare problemi anche superiori a quelli creati dalla legislazione speciale negli anni '80 e '90 che rispondeva – seppure non in modo diretto – a istanze che emergevano effettivamente dall'interno dei sistemi di welfare. In fondo anche le fondazioni di origine bancaria costituiscono un modello di organizzazione a rappresentanza di interessi multipli che si sperava potesse da solo dare un forte impulso innovativo ai modelli di intervento pubblico. Tuttavia, quando tali fondazioni non hanno definito positivi rapporti di collaborazione con i decisori pubblici locali e regionali, almeno nei campi dell'assistenza sociale e sanitaria, tale impulso innovativo non si è esplicitato pienamente.

Autoregolazione/regolamentazione delle forme giuridiche del Terzo Settore

Marco Lamandini

Università di Bologna

Questo mio intervento riguarda il progetto di legge delega, rispetto al quale oltre a perplessità di sistema che sono state già ben evidenziate da altri, ho anche qualche notazione esegetica di commento.

Personalmente credo sia difficile guardare alla riforma del Libro I considerando solo “l’organizzazione” e prescindendo invece dalla “attività”. Per spiegare quanto questo sia difficile, faccio riferimento ad un’esperienza recente che abbiamo “vissuto” nel settore del diritto societario applicato al nonprofit, cioè all’esperienza di Banca Prossima. In questo caso ci si è resi ben conto di come il fatto di piegare all’attività di *social banking* una organizzazione lucrativa incida profondamente sulla *governance: l’attività condiziona, dunque, l’organizzazione*. Inoltre è emerso che il principio di stretta tipicità sotto il profilo organizzativo imposto dal legislatore con riguardo agli organi della SpA diventa un ostacolo molto limitante per l’esercizio dell’attività nel campo sociale, con la conseguenza che si è reso necessario “inventare” una *governance* innovativa, nei limiti beninteso delle norme inderogabili di legge e naturalmente lasciando la competenza gestoria esclusiva in capo al Consiglio di amministrazione per quanto riguarda la gestione di impresa, ma rimettendo invece la gestione sociale (che si interseca con la gestione di impresa ma ha una connotazione autonoma sua propria) ad un organo *ad hoc*, denominato “comitato di solidarietà e sviluppo”.

Allo stesso modo mi pare che valga la pena, in via preliminare, di fare una breve riflessione anche su un altro tema che incide sul come eventualmente riformare il libro I, vale a dire la relazione che le organizzazioni nonprofit hanno con la democrazia e con il lucro. A me

pare vi siano, a riguardo, due veli di ipocrisia che continuano a permeare il nostro ordinamento:

a) Quello, anzitutto, del rifiuto di qualunque forma di lucro soggettivo (anche spurio) per l'associazionismo come inderogabile presupposto di legge. Io, lo confesso, non credo affatto al nonprofit come una realtà di necessità sempre e comunque completamente "isolata" dal perseguimento di potenziali scopi lucrativi, perché l'imposizione di questo modello per via legislativa mi pare che, nella realtà, altro non faccia che incentivare l'estrazione di rendite sotto altra forma. Rispetto a queste ultime la riforma, anche qui con qualche ipocrisia, semplicemente si limita a richiedere la trasparenza e cioè l'informazione in assemblea: assemblea che tuttavia l'esperienza ci mostra, spesso, incapace di svolgere un effettivo ruolo di controllo.

b) Dall'altro lato, il tema della democrazia. La democrazia in queste realtà è molto importante, ma credo che il legislatore debba fare uno sforzo nuovo, ulteriore rispetto a quello finora tentato, assumendosi anche i rischi collegati all'innovazione giuridica. Deve infatti promuoversi una forma di "democrazia sollecitata, aperta, in gran parte professionalizzata", qualche cosa di ben diverso dalla democrazia semplicemente declamata ma poco praticata che - ovviamente parlo in generale - spesso si osserva nel settore.

Come si calano queste considerazioni rispetto alla proposta di riforma del Libro I predisposta dalla commissione governativa? La proposta di riforma contiene indubbiamente alcune acquisizioni importanti, la prima delle quali è il superamento dell'attuale farraginoso controllo pubblico *ex ante*, che si risolve nei fatti in una barriera di ingresso al tipo che credo si sia dimostrata assai poco efficiente. Mi sembra dunque preferibile un modello di controllo *ex post*, con la trasformazione dell'agenzia esistente in una vera agenzia di regolamentazione e controllo e vigilanza *ex post*, con poteri però che, a differenza degli attuali, assomiglino di più a quelli propri delle autorità di vigilanza che già conosciamo in altri settori economici. Vedo dunque con favore l'idea che basti il controllo notarile per la costituzione dell'organizzazione e quindi che in fase costitutiva sia sufficiente il controllo di conformità legale; mi allarma però che nel progetto di riforma manchi del tutto la parte relativa ai controlli successivi da demandare all'auto-

rità di vigilanza. Ciò che è tanto più grave se si pensa che tale controllo ex post non neppure previsto per gli enti nonprofit che raccolgono fondi e che sollecitano il pubblico per ricevere erogazioni liberali (spesso anche per importi molto significativi).

Per quanto riguarda l'autonomia statutaria, sono dell'idea che – similmente a quanto avvenuto nel contesto societario - sia necessario darle il massimo spazio. Segnalo però che un'acritica trasposizione in questo settore di quanto si è fatto con la riforma del diritto societario nel 2003 non mi pare né auspicabile né sufficiente. Mi pare così criticabile che nel progetto di riforma ci si limiti, quanto all'assetto di *governance* delle organizzazioni del libro I, ad una mera mimesi delle scelte organizzative che sono ora possibili alle società di persone e di capitali. Ribadisco infatti che il vincolo di tipicità organizzativa, che si giustifica probabilmente laddove l'ente associativo esercita attività d'impresa, per coerenza con la disciplina del libro V, negli altri casi probabilmente non ha propria giustificazione, e impedisce scelte organizzative più coraggiose che per l'appunto meglio consentano di raggiungere l'importante obiettivo cui facevo cenno poc'anzi e cioè una effettiva democrazia "sollecitata, aperta e professionalizzata". A questo scopo vi è probabilmente bisogno di scelte di *governance* più libere e innovative: ad esempio comitati attivi, i quali possono essere costituiti per esempio all'interno del consiglio di amministrazione o di sorveglianza, laddove si opti per un modello dualistico e che si raccordino in continuo con la base sociale. Insomma, vi sono qui, probabilmente, esigenze organizzative e funzionali che vanno al di là di quelle proprie delle società e richiederebbero modelli organizzativi più "elastici" dei modelli tipici propri del diritto societario.

Per quel che concerne la previsione di presidi per forme di controllo privato all'interno delle organizzazioni, mi pare che il progetto di riforma faccia un salto in avanti rispetto al modello attuale del libro I. Ancora una volta però, sembra che si segua anche qui in maniera piuttosto acritica il modello societario, rifuggendo dalla soluzione – che mi parrebbe invece l'unica corretta - di attribuire il potere di nomina dell'organo di controllo ad un soggetto esterno all'organizzazione. A tale fine potrebbe invece svolgere un'importante funzione l'autorità pubblica di alta vigilanza: ad essa, a mio avviso, andrebbe attribuita

la nomina dell'organo interno di controllo o almeno di alcuni dei suoi componenti. Ciò è essenziale non già per introdurre forme di dirigismo - come malevolmente taluni dicono - ma solo per assicurare che vi siano dei controllori professionali e indipendenti che funzionino come una reale "ciglia di trasmissione" in continuo di informazioni dalle organizzazioni non profit all'autorità di vigilanza. Del resto, l'esperienza bancaria ha mostrato in questi anni che gli obblighi specifici di informazione dei sindaci nei confronti dell'autorità di vigilanza funzionano addirittura in una situazione in cui i sindaci continuano a essere tutti nominati dell'assemblea, e quindi, spesso, dai soli azionisti di controllo; perché non fare qui, con la riforma del libro I, una scelta ancora più coraggiosa?

Un breve riferimento al tema dell'estrazione dei benefici privati: un male noto ma forse non affrontato a dovere dal progetto di riforma. Il problema, lo ripeto, a mio modo di vedere, nasce dal fatto che il diritto dell'organizzazione prevede soltanto la possibilità di remunerare il lavoro in certe forme, compensi che verrebbero soggetti a regole di trasparenza, ma rifiuta altre logiche partecipative sui risultati. Si tratta a mio giudizio di una visione preconcepita e non condivisibile. A ben vedere l'esperienza di Banca Prossima ne è, ancora una volta, testimonianza. Essa è una SpA che statutariamente prevede che una parte dell'utile pari alla remunerazione del capitale investito secondo certi parametri finanziari che garantiscono una remunerazione equa, vada agli azionisti; una parte vada alla remunerazione del capitale per iniziative future e una parte vada alla costituzione di un fondo di solidarietà e sviluppo, che serve come fondo di garanzia che consente alla banca di fare quelle attività sociali che in regime di mercato non potrebbe diversamente svolgere. La compresenza di tutti gli *stakeholders* dell'impresa, o almeno dei principali, è riflessa in un meccanismo distributivo. La domanda che viene da porre è dunque: se una società lucrativa può farsi in parte strumento di attività a rilevanza sociale, perché non dovrebbe consentirsi alle organizzazioni non profit di accogliere al proprio interno anche una limitata "dose" di lucro soggettivo, ove ciò serva ad efficientare l'attività?

L'ultimo punto che intendo sottolineare ha a che fare con l'importanza, anche nel Terzo Settore, di organizzazioni di rete o di

gruppo; organizzazioni cioè di secondo e terzo livello che, promosse e partecipate dalle organizzazioni non profit, svolgano una funzione di accompagnamento di controllo e di supervisione delle organizzazioni di primo livello che ne garantisca il pieno rispetto degli obiettivi funzionali. Anche qui non ci si dovrebbe inventare nulla ma prendere esempio dall'esperienza del mondo cooperativo, prima di tutto del mondo del credito cooperativo. Quell'esperienza dimostra che è essenziale affiancare all'operatività della monade (l'organizzazione di primo livello) l'operatività del sistema, un sistema tuttavia auto organizzato e orizzontale. Su di ciò, tuttavia, il progetto di riforma nulla dice.

Capitolo Secondo

L'innovazione dell'impresa sociale

Il ruolo della responsabilità sociale dei cittadini e delle imprese per una felicità economicamente sostenibile

Leonardo Becchetti

Università di Roma 2 "Tor Vergata" Facoltà di Economia

Marco Costantino, Formez - Centro di formazione studi -

Publicato in Becchetti L. Costantino M., 2006, Il ruolo della responsabilità sociale dei cittadini e delle imprese per una felicità economicamente sostenibile in *Economia e Persona*, Pierluigi Grasselli (ed.) Edizioni Vita e Pensiero, 2006

1. Globalizzazione, rivoluzione tecnologica e crollo degli equilibri

Il fenomeno della globalizzazione dei mercati viene unanimemente relazionato alla stupefacente ondata di innovazioni tecnologiche nei settori dell'elettronica, dell'informatica e delle telecomunicazioni che hanno determinato, tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, una sostanziale riduzione nel costo e nei tempi di trasporto dei beni immateriali (la voce, la musica, i dati, le immagini). Tali innovazioni, che hanno contribuito in maniera decisiva all'accelerazione del processo di integrazione dei mercati, per altro già in corso da alcuni anni, hanno determinato tuttavia anche la crisi del sistema di controlli e bilanciamenti che consentiva di conciliare la crescita con la coesione sociale. La globalizzazione dei mercati ha infatti messo in crisi il vecchio sistema di equilibri basato sul bilanciamento dei poteri contrattuali di imprese, istituzioni nazionali e sindacati nazionali. Gli ultimi due soggetti sono stati, seppure in maniera diversa, progressivamente ma significativamente indeboliti nel loro ruolo di controbilanciamento delle esigenze delle imprese dalle nuove opportunità dischiusesi alle imprese grazie alla globalizzazione (Becchetti, 2006).

La possibilità di spostarsi velocemente e senza oneri eccessivi attraverso i confini nazionali ha offerto alle imprese l'opzione di delocalizzazione indebolendo la capacità contrattuale dei sindacati nazionali. Nel nuovo scenario dei mercati del lavoro globalmente integrati infatti un miglioramento nelle condizioni e nei diritti dei lavoratori in un paese può generare il paradossale effetto di incentivare la delocalizzazione riducendo le opportunità di lavoro nel paese stesso. L'aumento della mobilità, inoltre, non necessariamente determina automaticamente effetti positivi sotto il profilo dei differenziali salariali per qualifica: in presenza di un livello basso di capitale umano iniziale e di scarsa qualità delle istituzioni, l'impatto potenzialmente positivo della delocalizzazione produttiva sul gap salariale nella "scala dei talenti" tra lavoratori *skilled* e *unskilled*, previsto dai modelli tradizionali di commercio internazionale, risulta infatti attenuato (e talvolta annullato) dalla natura non competitiva del mercato del lavoro delle risorse meno qualificate nel sud del mondo e dalla tendenza di quelle più qualificate ad agglomerarsi nei paesi più sviluppati (Becchetti e Paganetto, 2001).

Analogamente, sul fronte del welfare, le politiche pubbliche rischiano di finire invischiate in una corsa al ribasso dalla competizione fiscale tra i paesi, allo scopo di attrarre il maggior volume possibile di investimento diretto estero. La politica fiscale diventa, quindi, uno strumento per favorire l'afflusso di capitali e di risorse e per incentivare lo sviluppo dell'economia nei paesi che utilizzano strumenti come gli incentivi, le esenzioni fiscali o la riduzione dell'imposta sui dividendi. Tale politica ha tuttavia come contropartita l'effetto negativo derivante dal minore livello di spesa pubblica collegato alla riduzione del gettito fiscale (Becchetti e Paganetto, 2003).

Il fenomeno è ulteriormente aggravato dalla debolezza delle Istituzioni internazionali e dalla completa assenza di organismi antitrust di livello globale. Il risultato del nuovo scenario è quindi la crescita del potere delle imprese transnazionali a discapito delle istituzioni nazionali e dei sindacati con la conseguente impossibilità di poter adeguatamente controbilanciare, attraverso la tassazione e la regolamentazione delle loro attività, le esternalità negative sociali ed ambientali che possono essere determinate dall'azione delle stesse imprese.

2. Globalizzazione e sviluppo

Conducendo l'analisi nella più ampia prospettiva dell'economia dello sviluppo, la globalizzazione presenta ancora degli effetti netti non chiari. Nel corso degli ultimi decenni si è infatti assistito ad una riduzione della quota relativa della popolazione mondiale in condizioni di estrema povertà (soprattutto in Asia e in particolare in Cina ed India), accompagnata però ad un aumento delle disuguaglianze, sia a livello globale tra diversi paesi, sia generalmente, tra diverse classi sociali all'interno dello stesso paese. Per altro, anche circoscrivendo l'analisi ai soli PVS, le diverse aree mostrano dinamiche di performance molto eterogenee: mentre i paesi asiatici (Cina, India, Vietnam e le altre "tigri asiatiche") registrano progressi sostanziali in tutti gli indicatori sociali (lavoro minorile, aspettativa di vita alla nascita, mortalità infantile, ecc...), gli stessi indicatori per l'area latino-americana segnalano una sostanziale stagnazione; mentre l'Africa Subsahariana presenta addirittura un regresso, penalizzata anche dall'epidemia dell'AIDS e dalle sue pesanti conseguenze (Becchetti e Solferino, 2003).

La diversa performance dei paesi rispetto alle opportunità generate dalla globalizzazione sembra confermare la validità dell'approccio allo sviluppo della teoria della "convergenza condizionata" (Mankiw e altri, 1992; Islam, 1995 e 2003; Temple, 1999) rispetto ai modelli deterministici ottimisti (di origine neoclassica) o pessimisti (di origine marxista) secondo i quali il divario tra i paesi sarebbe naturalmente destinato rispettivamente ad essere colmato o, al contrario, ad aumentare. Lo sviluppo economico non sarebbe quindi un fenomeno inevitabilmente indirizzato nel lungo periodo dalle condizioni di contesto verso il successo o il fallimento. Esso sembra piuttosto condizionato al miglioramento nella performance da parte dei paesi rispetto ad alcuni fattori di convergenza (Durlauf e Quah ne individuano addirittura 87), di cui i più importanti risultano essere:

- l'investimento in capitale fisico,
- l'investimento in capitale umano,
- la dotazione e la diffusione di ICT,
- la qualità delle Istituzioni,
- il livello di capitale sociale.

In sintesi, è possibile quindi affermare che la maggior parte delle differenze nel livello di sviluppo tra i paesi (circa l'80%) sia riconducibile ai divari nella dotazione dei cinque principali fattori di convergenza condizionata.

Resta quindi da spiegare quali siano le soluzioni pratiche da utilizzare per dare seguito alle teorie. La risposta a questo problema fornita da un'impostazione radicale del liberismo economico consiste nell'affidarsi quasi interamente alle virtù del mercato: il benessere sociale coinciderebbe perfettamente con l'equilibrio competitivo determinatosi in una situazione di concorrenza perfetta. Dato però che le condizioni alla base della concorrenza perfetta appaiono più ipotesi di scuola che caratteristiche riscontrabili nei mercati reali a causa della presenza di esternalità e dei cosiddetti fallimenti del mercato, la risposta dell'economia del benessere tradizionale prevedeva il ricorso alla figura di un "pianificatore benevolente" perfettamente informato, incaricato di massimizzare il benessere sociale. La teoria del ciclo politico-economico ha successivamente evidenziato il problema del conflitto d'interesse legato ad una tale soluzione che assume utopisticamente la perfetta coincidenza tra obiettivi personali del pianificatore e obiettivi collettivi della società. La soluzione proposta dall'economia del benessere del secondo tipo è stata quindi il passaggio dal "pianificatore benevolente" ad Istituzioni rappresentative che arginassero il problema del conflitto d'interesse attraverso la creazione di regole determinate democraticamente (Becchetti e Paganetto, 2003).

Questo tipo di risposta ha potuto funzionare finché le Istituzioni sono rimaste abbastanza forti da dare esecuzione alle regole e finché l'orizzonte dell'azione economica è rimasto geograficamente ristretto all'interno dei confini nazionali. Tuttavia l'allargamento di tale prospettiva determinato dalla globalizzazione sta spiazzato (almeno in questa fase di transizione dal vecchio equilibrio ad un nuovo equilibrio ancora al di là da venire) il ruolo delle Istituzioni, come visto nel paragrafo precedente, consentendo agli operatori di eludere quelle regole che dovevano indirizzare il sistema socio-economico verso il benessere sociale. La globalizzazione dei mercati e l'innovazione tecnologica non hanno solo rappresentato un cambiamento di grande importanza nello scenario economico internazionale, ma anche nell'evoluzione del diritto e dei

contratti, con una crescente privatizzazione e deformalizzazione delle regole. La produzione di nuove regole va ad occupare infatti uno spazio vuoto non colmato dalla regolamentazione internazionale, che fatica a tenere il passo della rivoluzione tecnologica, e non necessariamente tiene conto degli interessi collettivi e dei beni pubblici (Becchetti e Paganetto, 2001).

3. L'economia del benessere del terzo tipo: la responsabilità sociale

*La bellezza dell'homo oeconomicus stava
nel fatto che sapevamo esattamente ciò che
egli ricercava*

A.N. Whitehead

Il sistema socioeconomico è riuscito tuttavia a generare un meccanismo di difesa endogeno contro gli squilibri sopra descritti. Tale difesa endogena è rappresentata da una minoranza di cittadini socialmente responsabili che, spostandosi “dalle strade ai negozi” (Forno-Ceccarini, 2006), esprimono la propria coscienza critica promuovendo azioni dal basso, che vanno dalle tradizionali attività di *lobby* alle più innovative forme di consumo ed investimento socialmente responsabili.

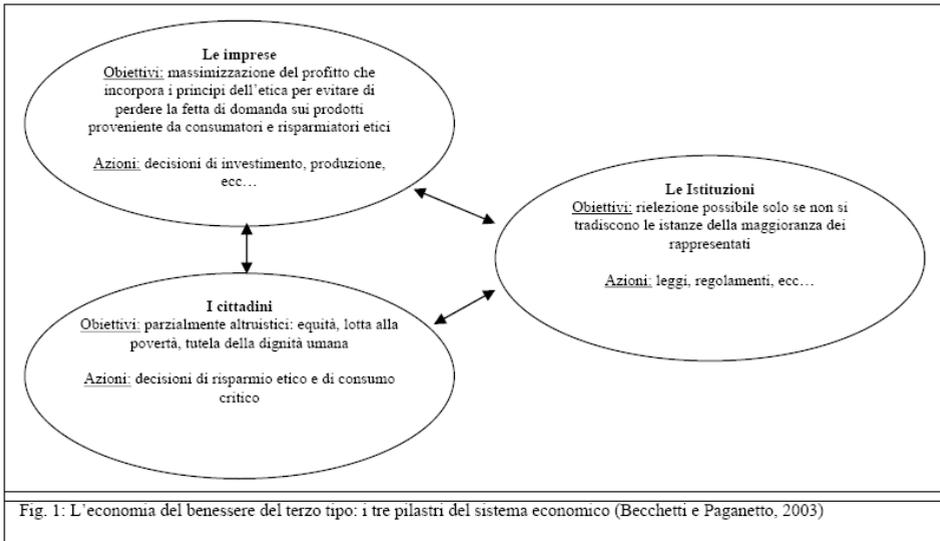
Se fino a questo punto abbiamo concentrato la nostra attenzione sugli aspetti economici e tecnologici della globalizzazione, non dobbiamo infatti tralasciare certamente il suo risvolto sociale che si manifesta nella “morte delle distanze” (Cairncross, 1997) e quindi “nell’intensificarsi delle relazioni sociali che uniscono nel mondo luoghi distanti tra loro, in modo tale che ciò che accade a livello locale sia influenzato da ciò che accade a migliaia di chilometri di distanza” (Giddens, 2000). In questa nuova accezione, la globalizzazione assume un ruolo provvidenziale, rendendoci necessariamente prossimi alle problematiche di popolazioni lontane, accorciando le distanze e aumentando l’interdipendenza tra i loro destini ed i nostri.

Il comportamento dei cittadini socialmente responsabili che votano con il loro portafoglio possiede infatti una enorme potenzialità in quanto

riesce ad influenzare le decisioni degli altri due pilastri fondamentali del sistema economico, Istituzioni ed imprese. Le prime infatti, per ottenere il consenso politico necessario alla rielezione, devono far fede, attraverso la propria attività legislativa, alle istanze dei propri elettori mentre le seconde, per raggiungere il proprio obiettivo di massimizzazione del profitto, devono assumere decisioni di produzione ed investimento che soddisfino le aspettative dei consumatori/risparmiatori. Diventa quindi fondamentale capire quali siano i valori di base che ispirano non solo le scelte di voto, ma anche quelle di consumo e risparmio dei cittadini, in quanto esse condizioneranno inevitabilmente il comportamento delle imprese.

Se una quota consistente di cittadini assume nelle proprie decisioni di “voto con il portafoglio” non solo obiettivi di pura massimizzazione del proprio benessere, ma anche di tipo parzialmente altruistico (o, meglio, di “autointeresse lungimirante” come lo definiremo fra poco), le imprese dovranno necessariamente adeguare i propri comportamenti, se non altro per non perdere preziose quote di mercato². I cittadini, quindi, in questo modello di economia del benessere del terzo tipo sono in grado di rimediare all’indebolimento delle istituzioni e dei sindacati nazionali, influenzando il comportamento delle imprese attraverso le proprie scelte di consumo critico e di risparmio etico (fig. 1) (Becchetti e Paganetto, 2003). Questo modello inoltre garantisce una partecipazione dal basso molto più rilevante in quanto consente ai cittadini di partecipare direttamente alla realizzazione del proprio benessere.

2 Becchetti, Paganetto e Solferino dimostrano come l’ingresso sul mercato di imprese sociali con obiettivi diversi da quello della massimizzazione del profitto, con conseguente conquista di quote di mercato piccole ma significative a danno delle imprese tradizionali, abbia l’effetto di rivelare alle imprese profit la disponibilità a pagare per caratteristiche socialmente responsabili del prodotto da parte dei consumatori. La reazione naturale delle imprese profit consisterà nel competere non solo nei prezzi ma anche nella scelta di responsabilità sociale, nella misura in cui i costi di imitazione si rivelano inferiori ai benefici in termini di quote di mercato recuperate (Becchetti, Paganetto e Solferino, 2006). Il modello è confermato dai numerosi tentativi di imitazione recentemente subiti dal commercio equo e solidale: Nestlè e Procter & Gamble hanno inserito dei caffè certificati equo-solidali nella propria gamma di prodotti; la Kraft si è impegnata ad acquistare caffè coltivato in maniera ecologicamente sostenibile in un accordo stipulato con la Rainforest Alliance; in Italia numerosi gruppi della grande distribuzione hanno iniziato a vendere prodotti equo solidali (Esselunga, Carrefour, Sma, Pam, GS, Conad) mentre la Coop ha ottenuto la certificazione come distributore equo-solidale.



La globalizzazione può rappresentare pertanto la molla in grado di indirizzare verso questa direzione il comportamento dei cittadini in quanto, aumentando l'interdipendenza tra popolazioni geograficamente lontane, è in grado di trasformare la responsabilità sociale da altruismo disinteressato in autointeresse lungimirante (Becchetti, 2005). Il comportamento improntato alla responsabilità sociale consente infatti ai cittadini di superare la schizofrenia cui sono sottoposti nel rapporto con le imprese nel nuovo scenario globalizzato: l'integrazione dei mercati infatti, attraverso l'innovazione tecnologica e la compressione dei costi del lavoro esalta l'individuo nella sua veste di consumatore riducendo i prezzi dei beni sul mercato come effetto della pressione competitiva globale, ma al contempo lo mortifica in quanto lavoratore, rendendo il lavoro più precario, come effetto simmetrico del medesimo fenomeno. In questo scenario il conflitto marxista tra capitalista e proletario viene interiorizzato all'interno dello stesso individuo nella sua duplice veste di lavoratore e consumatore: esercitare azioni di consumo critico può significare svolgere un ruolo di "sindacalista" a difesa sia dei diritti propri sia di quelli di lavoratori distanti migliaia di chilometri.

Tale comportamento da parte dei cittadini rappresenta tuttavia un

paradosso rispetto ai modelli standard presentati nei manuali di microeconomia: gli investitori in finanza etica o i consumatori di commercio equo e solidale rappresentano un'aperta contraddizione rispetto al modello dell'*homo oeconomicus*. La teoria neoclassica tradizionale infatti prevede che gli individui, mossi esclusivamente dal proprio interesse, dovrebbero ricercare sempre i prodotti più economici a parità di qualità ed i portafogli finanziari con una maggiore redditività a parità di rischio.

Le imprese socialmente responsabili, offrendo prodotti con un valore sociale associato alla possibilità di un prezzo superiore o di una redditività inferiore, hanno sorprendentemente conquistato consumatori ed investitori, rivelando quindi alle imprese tradizionali come le scelte economiche non siano guidate esclusivamente dall'auto-interesse ma anche, come suggerisce Amartya Sen nel suo famoso articolo sui "rational fool", dalla *sympathy* (la compassione per il prossimo) e dal *commitment* (l'impegno alla coerenza col proprio sistema di valori) (Sen, 1977). Sen contesta l'approccio sulla massimizzazione dell'interesse personale che nega all'etica un qualsiasi ruolo nel processo decisionale degli individui: l'*homo oeconomicus* considerato nelle teorie economiche standard non costituirebbe la migliore approssimazione al comportamento degli esseri umani nemmeno in campo economico (Sen, 1987).

La teoria economica tradizionale in realtà non nega l'esistenza di motivazioni non monetarie nel comportamento economico dell'individuo, ma tende a separarle nettamente da quelle monetarie, delegandone lo studio ad altre scienze (la sociologia, la psicologia, l'antropologia etc...) o relegandole a casi particolarissimi quali i modelli di economia familiare, a generazioni sovrapposte

o comunque all'interno di gruppi di riferimento piuttosto circoscritti dove il comportamento altruistico può rivolgersi tipicamente ai propri parenti o ai colleghi di lavoro, ma non al di fuori della sfera di interessi dell'individuo. I crescenti esempi di comportamento pro-sociale dei consumatori e degli investitori responsabili in campo economico hanno dimostrato tuttavia la scarsa validità di questo modello evidenziando invece come motivazioni economiche e non economiche possano interagire e coesistere determinando reciprocamente fenomeni di *crowding out* e

crowding in che le rendono difficilmente distinguibili nell'analisi.

L'attitudine dell'uomo alla relazionalità non è da considerare un'eccezione in un quadro comportamentale improntato esclusivamente all'utilitarismo, ma appare piuttosto una caratteristica fondante dell'individuo senza considerare la quale, non solo non è possibile definire una corretta funzione di utilità ma neanche, e soprattutto, elaborare politiche efficaci per lo sviluppo socioeconomico. Stefano Zamagni riassume questa nuova concezione dell'individuo e della sua rete di rapporti con l'esterno nella definizione di *homo reciprocans* che si presenta come soggetto prosociale, reciprocante, distinguendosi dalla a-socialità tipica dell'*homo oeconomicus* (Zamagni, 2006). Sostituendo la figura dell'*homo reciprocans* a quella dell'*homo economicus* non potranno che mutare anche gli esiti della competizione di mercato ed il funzionamento delle organizzazioni, di conseguenza, anche l'analisi dei fenomeni economici deve adeguarsi al nuovo quadro di riferimento. Fondamentali per lo sviluppo di questa nova visione dell'uomo appaiono i recenti studi di economia sperimentale sugli ultimatum e trust games e gli esperimenti che supportano la validità del modello dello scambio di doni all'interno dell'impresa (si veda a tale proposito l'esauriente rassegna di Fehr e Falk (2002)).

Appare necessario dunque ribaltare l'attuale scala di valori in modo da riconsiderare i veri moventi del comportamento degli individui. La scala di valori neoclassica considera come primo e fondamentale obiettivo la massimizzazione del valore per gli azionisti, seguita dalla creazione di valore economico aggregato e, quindi, dal benessere socio-economico. Una siffatta gerarchia dei valori sottintende il postulato indimostrato ed indimostrabile che il perseguimento del primo obiettivo conduca automaticamente al raggiungimento degli altri due. Tale paradigma riduzionista definisce tuttavia preferenze false e avvilenti, stabilendo inoltre la loro immutabilità. Per di più le sue premesse erranee e le sue soluzioni dannose generano effetti negativi sugli stessi obiettivi che il paradigma persegue (teoria degli incentivi, produttività). L'approccio dell'economia del benessere del terzo tipo e della responsabilità sociale capovolge invece quest'ordine, riportando al primo posto la ricerca del bene comune e della felicità economicamente sostenibile, cui seguono il benessere socio-economico, la creazione di valore economico aggregato

e quindi, per ultima, la massimizzazione del valore per gli azionisti. Alla visione “tolemaica” dell’economia che fornisce una prospettiva dell’*homo oeconomicus* individualista e massimizzante del profitto, non simpatetico e con preferenze di tipo materialista, si contrappone quindi una nuova visione “copernicana” di stampo eclettico, basata sui concetti di reciprocità, motivazioni intrinseche, felicità e responsabilità sociale.

Una nuova visione e considerazione delle priorità degli individui è stata assunta anche dalla Banca Mondiale che, nel suo rapporto del 2003 (fig. 2), introduce, all’interno del tradizionale circuito produzione/consumo, il benessere degli individui come alimentato non solo dal consumo di beni materiali, ma anche dalla fruizione di beni ambientali, beni relazionali e risorse umane (quali l’istruzione, la conoscenza etc...) che non contribuiscono al benessere esclusivamente in modo indiretto come input dei processi produttivi, ma anche direttamente consentendo una più completa fruizione degli stessi beni ambientali e relazionali (Becchetti, 2005). Un tale superamento del riduzionismo tipico dei modelli tradizionali consente di arricchire l’orizzonte della ricerca economica attraverso l’integrazione di varie discipline, considerando aspetti relazionali che contribuiscono a spiegare anche dinamiche di mercato altrimenti considerate anomale in quanto non individualisticamente razionali (come il consumo critico o il risparmio responsabile) (Bruni, 2006b). All’interno di questo innovativo approccio alle preferenze è poi possibile individuare due distinti approcci: uno, di stampo kantiano non massimizzante e fondato sul *commitment* o dovere morale; l’altro, di stampo dialogico “consapevole” e massimizzante, tende invece a inserire elementi di responsabilità sociale nella struttura di preferenze dell’individuo, riducendo il peso della massimizzazione del profitto nel processo decisionale.

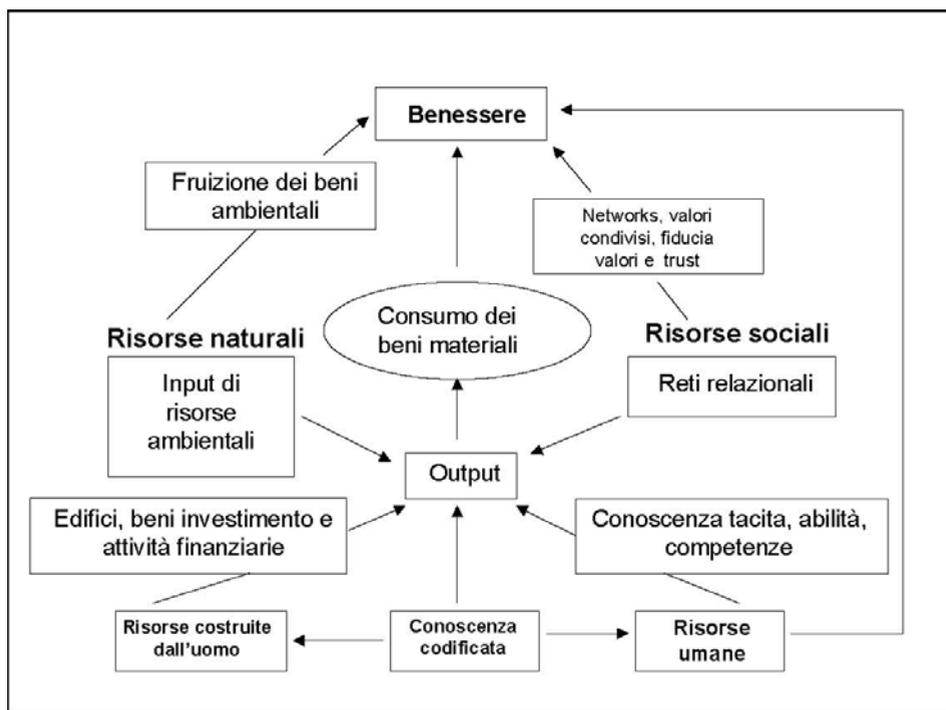


Fig. 2: La nuova concezione di benessere (World Bank 2003; Becchetti, 2005)

4. L'insegnamento degli studi sulla felicità

La maggiore felicità per il maggior numero di persone è il fondamento della morale e della legge.

J. Bentham

La validità dell'approccio non riduzionista di stampo dialogico al benessere trova riscontro nei recenti e numerosi studi sulla felicità. I fattori principali che influenzano positivamente la felicità degli individui secondo tali studi sarebbero:

- la salute,
- le relazioni interpersonali,
- il reddito (ma in maniera soprattutto indiretta influenzando

positivamente l'accesso agli altri fattori e con possibili effetti di spiazzamento),

- il livello di istruzione,
- il godimento dei diritti politici fondamentali,
- la stabilità delle relazioni affettive,
- il credo e la pratica religiosa.

Al contrario, la felicità sarebbe negativamente condizionata da disoccupazione, precarietà occupazionale e fallimenti nelle relazioni affettive. Le analisi di Helliwell sui dati della World Values Survey in 50 paesi del mondo confermano sostanzialmente la validità dei fattori citati precedentemente individuando in tasso di divorzio, tasso di disoccupazione, livello di fiducia verso il prossimo, percentuale di persone che fanno parte di organizzazioni non religiose, qualità del governo e percentuale di persone che credono in Dio, i sei fattori che spiegano l'80% delle differenze nel livello di felicità ed il 57% delle differenze nel tasso di suicidio (dato quindi notevolmente più oggettivo del precedente basato sulle risposte ai questionari) tra i paesi (Helliwell, 2003; Layard, 2005).

Il contributo fondamentale fornito da queste indagini è rappresentato dall'identificazione di fattori costanti e condivisi in gran parte del pianeta che determinano la felicità individuale e che solo in parte coincidono con quelli generalmente assunti dalla teoria economica standard. Nel quadro così delineato notiamo infatti come il denaro non rivesta il ruolo centrale che tradizionalmente gli viene assegnato dai modelli di stampo riduzionista: esso incide soprattutto in maniera indiretta sulla felicità complessiva agendo in senso positivo su alcuni fattori (soprattutto salute e istruzione, il cui accesso può essere in parte "acquisito") e in senso negativo su altri (tipicamente i beni relazionali, in quanto il tempo dedicato ad incrementare il reddito viene sottratto alle relazioni familiari e sociali), determinando quindi un effetto netto non chiaro.

Questo risultato viene bene descritto dal cosiddetto "paradosso della felicità" legato al nome di Richard Easterlin: basandosi su dati di autovalutazione soggettiva del livello di felicità, l'autore concludeva che la relazione tra reddito e felicità potesse essere ben descritta da una

curva ad U rovesciata per cui incrementi nel livello di reddito determinano incrementi di felicità fino ad un certo livello, superato il quale un ulteriore aumento nel reddito influenzerà negativamente la felicità dell'individuo (Easterlin, 1974; Bruni, 2006a).

Prendendo quindi atto del ridimensionamento del ruolo del denaro tra le determinanti della felicità individuale, notiamo invece come molti dei fattori sopra individuati come particolarmente decisivi (tanto in senso positivo quanto in senso negativo) abbiano a che fare con l'attitudine del soggetto alla relazionalità. Questo dato non fa che confermare l'importanza della reciprocità nella vita sociale ed economica degli individui ed il limitato valore dell'approccio riduzionista che massimizza il benessere dell'individuo-consumatore-azionista senza considerare però altri fattori che hanno un'influenza pesante e diretta sul livello di felicità. Le relazioni possono rappresentare non solo un mezzo per massimizzare l'utilità propria o altrui ma anche un fine da perseguire di per sé, massimizzandone il valore. È questo l'approccio perseguito da Sudgen (2004) ed avvalorato dagli studi di tipo *moment based* per la misurazione della felicità individuale che testimoniano come quest'ultima sia in effetti significativamente e positivamente influenzata dalla qualità delle relazioni.

Interessanti conferme empiriche ai risultati degli studi sulla felicità vengono dalle indagini sulla diffusione di fenomeni economici che riconducono la relazionalità e l'interesse verso il prossimo o l'ambiente al centro dei rapporti economici tra gli individui, come il commercio equo e solidale, la finanza etica e la responsabilità sociale delle imprese (Becchetti-Di Giacomo, Pinnacchio, 2006). Particolarmente interessanti a tal proposito risultano le indagini sulla disponibilità da parte degli individui a pagare un sovrapprezzo per prodotti appartenenti a tali filiere: nel Regno Unito Bird e Hughes (1997) rilevano come il 18% dei consumatori dichiara di essere disposto a pagare un premio per i prodotti socialmente responsabili; in Belgio De Pelsmacker, Driesen e Rayp (2003) indicano come un 10% del loro campione sia disposto a pagare una differenza positiva di prezzo per un caffè del commercio equo e solidale rispetto al caffè tradizionale; un'indagine del 2003 del Corporate Social Responsibility Monitor constata come in Europa l'ammontare di consumatori che dichiarano di prendere in considerazione

la responsabilità sociale nelle proprie scelte di consumo sia passata dal 36% del 1999 al 62% nel 2001. Lo stesso rapporto sottolinea come più di un consumatore su cinque abbia rivelato di aver premiato o punito le imprese basandosi sulla percezione della loro prestazione sociale e come più di un quarto dei possessori di azioni americane abbia considerato motivazioni etiche nelle proprie decisioni di acquisto e di vendita. Sempre negli USA il 42% dei consumatori dichiara di punire un comportamento socialmente irresponsabile da parte delle imprese non acquistandone i prodotti. In Italia una ricerca condotta nel 2002 da Gpf Associati rivela come l'8,5% del campione abbia acquistato almeno un prodotto del commercio equo e solidale che è comunque conosciuto dal 18,4% degli intervistati (Guadagnucci e Gavelli, 2004); sempre in Italia due anni dopo una ricerca della Demos & Pi / Coop rileva come il 30% del campione dichiara di aver acquistato almeno una volta l'anno un prodotto equo-solidale e che il 20% avrebbe abitudini di acquisto più frequenti; in Germania l'indagine della TNS Emnid riscontra che il 2,9% del campione acquista regolarmente prodotti del commercio equo e solidale, il 19% raramente e il 6% quasi mai. Un sondaggio di Astra Demoskopoea sull'atteggiamento dei risparmiatori italiani nei confronti dei prodotti della finanza etica riporta come il 45% del campione si dichiara assai favorevole ad investimenti socialmente responsabili, indirizzati verso aziende che rispettano l'ambiente, la salute, la dignità delle persone; mentre il 37% privilegia o privilegierebbe investimenti socialmente impegnati, cioè in aziende o Paesi che aiutano i poveri, i malati, etc... (Becchetti, 2005).

Se le indagini sopra menzionate, seppur valide e rigorosamente fondate, possono tuttavia presentare tutte le distorsioni tipiche degli studi comportamentali basati sul questionario come strumento di rilevazione (ed in particolare la tendenza dell'intervistato a descriversi come si vorrebbe essere più che come realmente si è), lo stesso problema non si pone invece per le indagini statistiche che guardano alle preferenze effettivamente rivelate attraverso la rilevazione delle quote di mercato dei prodotti delle filiere considerate.

Analizzando la filiera equo-solidale, l'ultima indagine dell'EFTA (European Fair Trade Association) rileva una crescita del 20 per cento all'anno del fatturato del commercio equo e solidale in europa con

quote di mercato che hanno raggiunto livelli insperati sino a qualche anno fa per alcuni specifici prodotti (49 per cento le banane in Svizzera e 19 per cento il caffè macinato nel Regno Unito) (Moore, 2004; EFTA, 2005). Spostandoci invece sul fronte della finanza etica, scopriamo come nel 2003 i fondi etici sui mercati finanziari mondiali fossero oltre 500 per un patrimonio complessivo gestito di circa 30 miliardi di euro (Vandone, 2003); nel 2001 esistevano 230 fondi etici negli USA e 55 nel Regno Unito per un volume di risparmi rispettivamente pari a 2324 e 17 miliardi di euro (Becchetti, 2005). Il *Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States* rivela come nel 2003 lo stock dei fondi etici abbia raggiunto 2,16 trilioni di dollari ossia un nono degli investimenti totali, con una crescita negli ultimi otto anni più elevata del 40% rispetto ai fondi pensione tradizionali. La “punta dell’iceberg” in questo campo è rappresentata dal fondo pensione californiano Calpers con i suoi 177 miliardi di dollari di patrimonio investito e 1,4 milioni di azionisti e, in Europa, dal fondo pensione statale norvegese con un patrimonio di 190 milioni di euro.

I dati e le ricerche citate sembrano quindi documentare come i prodotti (materiali o finanziari) che incorporino elementi di relazionalità intesa come attenzione verso il prossimo o l’ambiente rappresentino un mercato significativo e in crescita. Ciò avvalorata la tesi secondo la quale la scala di valori andrebbe adeguata e rivista alla luce dei fattori che determinano la felicità ed il benessere individuale di lungo periodo piuttosto che la soddisfazione miope del consumatore e dell’azionista.

5. Le ricette dell’economia della responsabilità sociale

I prezzi non dovrebbero essere fissati al livello più basso possibile, ma a quello sufficiente per fornire ai produttori degli standard adeguati alle loro condizioni di vita

J. M. Keynes

Se la globalizzazione per un verso ha significato il crollo del vecchio sistema di equilibri, come detto in precedenza, costituisce anche un’ottima opportunità per indirizzare l’aspirazione alla relazionalità degli

individui, che abbiamo visto rappresentare un fattore fondamentale per il raggiungimento della felicità, verso un prossimo lontano anche centinaia di migliaia di chilometri, trasformandola così in un efficace strumento di solidarietà internazionale e, quindi, di sviluppo.

Il primo di questi strumenti dell'economia sociale che consente al cittadino di esprimere la propria relazionalità attraverso comportamenti di consumo è il commercio equo e solidale. Secondo la definizione del movimento internazionale, elaborata da FINE³ nel 2001:

“Il commercio equo e solidale è una partnership economica basata sul dialogo, la trasparenza e il rispetto, che mira ad una maggiore equità nel commercio internazionale; contribuisce ad uno sviluppo sostenibile complessivo attraverso l’offerta di migliori condizioni economiche e assicurando i diritti dei produttori marginalizzati dal mercato, specialmente nel sud del mondo. Le organizzazioni del commercio equo, col sostegno dei consumatori, sono attivamente impegnate a supporto dei produttori, in azioni di sensibilizzazione e in campagne per cambiare regole e pratiche del commercio internazionale convenzionale”.

Dalla definizione emergono già i due obiettivi fondamentali del movimento citati precedentemente: per un verso, il lavoro svolto nel sud del mondo intervenendo a favore dei produttori marginalizzati, per l’altro l’attività di lobby sulle Istituzioni del nord per modificare nel lungo termine l’intero commercio internazionale. Entrambi gli obiettivi prevedono il pieno coinvolgimento dei cittadini nel primo caso indirettamente, attraverso il consumo, e nel secondo direttamente attraverso la pressione esercitata sui propri rappresentanti. Affinché un prodotto possa essere etichettato come equo-solidale deve rispettare una serie di criteri sociali ed ambientali che ne sostanziano il significato:

³ FINE è un’organizzazione ombrello che ricomprende le quattro organizzazioni internazionali del commercio equo: FLO (Fairtrade Labelling Organisation) che certifica i prodotti, IFAT (International Federation for Alternative Trade) che raggruppa organizzazioni di produttori ed importatori, NEWS! (Network of European World Shops) che raggruppa le botteghe del mondo ossia i punti-vendita ed EFTA (European Fair Trade Association) che raggruppa gli importatori europei.

1. La corresponsione al produttore di un “prezzo equo”, che viene determinato come un premio anticiclico sul prezzo di mercato (nel caso di caffè e cacao negli ultimi vent’anni è stato del 100% più alto quando i prezzi di mercato erano bassi, ed ha mantenuto un margine del 10% quando i prezzi di mercato hanno raggiunto il livello più alto). Tale criterio viene talvolta accusato di rappresentare una violazione ai principi di libero mercato, ciò tuttavia non è necessariamente vero in quanto il prezzo equo ha proprio la funzione di risolvere dei fallimenti del mercato attraverso l’azione antitrust contro la netta differenza di potere di mercato tra gli acquirenti di materie prime (che sono normalmente altamente concentrati) ed i produttori, che può determinare esempi di mercato del lavoro monopsonistico (Manning, 2003; Card e Krueger, 2000) e la riduzione dell’incompletezza del mercato attraverso l’introduzione di beni contingenti differenti dai beni tradizionali che incontrano le preferenze sociali di una parte di consumatori (Becchetti e Solferino, 2004; Hayes, 2004; Leclair, 2002).
2. Il prefinanziamento di una porzione consistente del prezzo finale da pagare ai produttori, sin dal momento dell’ordine in modo da rompere il monopolio dei *moneylender* locali frutto del razionamento del credito che colpisce severamente i piccoli produttori marginalizzati.
3. La stabilizzazione del prezzo che assicura i produttori di materie prime avversi al rischio dall’elevata volatilità dei prezzi.
4. La destinazione di una parte del sovrapprezzo al miglioramento delle condizioni di lavoro e all’eliminazione del lavoro minorile, non attraverso il bando di prodotti che incorporano il lavoro dei minori, ma, in maniera più efficace secondo il *luxury axiom*, attraverso l’integrazione del reddito delle loro famiglie (Basu, 1999; Basu e Van, 1998).
5. L’inclusione preferenziale nella filiera equo-solidale di progetti che reinvestano parte del premio proveniente dal prezzo equo nella fornitura di beni pubblici locali (salute, educazione, formazione).
6. L’attenzione alla sostenibilità ambientale dei processi produttivi e la preferenza verso sistemi di coltivazione biologica.

7. La trasparenza dei meccanismi di determinazione del prezzo lungo tutta la catena del valore.
8. La creazione di relazioni di lungo termine tra produttori ed importatori che consente ai primi la programmazione dei propri investimenti produttivi, nonché la fornitura di servizi all'esportazione essenziali per incrementare la capacità dei produttori di evolvere la propria presenza sui mercati internazionali.

La caratteristica chiave della filiera che emerge dalla descrizione dei criteri è il tentativo di instaurare una relazione commerciale che garantisca il trasferimento ai produttori del sud del mondo di una quota parte del valore complessivo del prodotto maggiore di quella che si determina nei circuiti tradizionali, attraverso l'accorciamento della catena di intermediazione ed il riconoscimento di termini di scambio più equi (Becchetti-Rosati, 2006).

Un altro interessante esempio di economia della responsabilità sociale che ha conosciuto un forte sviluppo negli ultimi anni è fornito dalla finanza etica, termine generico entro il quale vengono ricomprese numerose e diverse esperienze, dai fondi comuni di investimento etici alle fondazioni, alle banche o cooperative finanziarie etiche, che si propongono il fine di recuperare il valore sociale della moneta. Si va dalle esperienze più passive che consistono nella destinazione da parte di intermediari finanziari di una quota dei rendimenti ottenuti dagli investimenti sui mercati in attività di beneficenza, allo svolgimento di un ruolo attivo nei consigli d'amministrazione delle aziende di cui si possiedono le azioni al fine di modificarne i comportamenti orientandoli verso una maggiore responsabilità sociale, fino alla scelta di investimento nelle aziende in base ai criteri etici predefiniti dai risparmiatori in senso positivo, privilegiando le imprese particolarmente meritevoli, o in senso negativo, escludendo quelle meno.

La finanza etica costituisce quindi nel campo del risparmio ciò che è il commercio equo e solidale per il consumo: consente cioè ai cittadini-risparmiatori di indirizzare il comportamento delle imprese attraverso le proprie scelte di investimento, verso una maggiore sostenibilità sociale ed ambientale. L'investitore etico al pari del consumatore equo-solidale non è interessato esclusivamente alla redditività del

proprio investimento, ma anche al processo produttivo che genera tale redditività. I criteri positivi cui si fa riferimento sono tipicamente: protezione dell'ambiente e riciclo dei rifiuti; cooperazione e sviluppo internazionale; assistenza agli anziani; assistenza sanitaria; compatibilità ambientale degli investimenti dell'impresa; compatibilità sociale e tutela della dignità del lavoro negli investimenti dell'impresa; attenzione alla qualità dei prodotti; salute e sicurezza; educazione e formazione professionale. I criteri negativi sono invece: il mancato rispetto dei diritti civili nei paesi in cui si investe; il coinvolgimento nei mercati delle armi, degli alcolici, del gioco d'azzardo, del tabacco, delle pellicce, dell'energia nucleare, dei pesticidi o di altre produzioni non eco-compatibili; il ricorso a cavie animali.

La rilevanza di esperienze quali il commercio equo e solidale e la finanza etica, sorte dal basso, sta nella loro capacità di offrire ai cittadini dei prodotti che incorporino valori positivi, dando quindi loro la possibilità di esprimere la propria attitudine alla relazionalità anche nei comportamenti di consumo e di risparmio. Allo stesso tempo, ciò produce un risvolto positivo nel sud del mondo sfruttando l'interdipendenza rafforzata dalla globalizzazione.

Il commercio equo e solidale (quando riesce a realizzare pienamente tutte le sue caratteristiche) dimostra un'efficacia potenziale nella sua azione di sviluppo sul sud del mondo nettamente superiore a quella di iniziative di tipo meramente caritatevole per diverse ragioni: genera effetti di imitazione nei produttori tradizionali, trasformando la solidarietà in un fattore competitivo; fornisce servizi di formazione all'esportazione e di stabilizzazione del prezzo e promuove l'inclusione nel mercato di lavoratori potenzialmente produttivi; risolve i fallimenti del mercato legati a situazioni di monopsonio nei mercati del lavoro; contribuisce alla risoluzione di problemi di razionamento del credito attraverso il prefinanziamento; raggiunge i poveri in maniera più efficace rispetto ai sussidi governativi; legando i trasferimenti verso il sud al consumo, riduce i costi di transazione dell'aiuto allo sviluppo rispetto ai modelli governativi tradizionali, finanziati dalla tassazione pubblica (Becchetti, 2006). Il commercio equo e solidale raggiunge oggi 4000 gruppi di produttori marginalizzati in oltre 50 paesi in via di sviluppo, beneficiando oltre cinque milioni di persone (Fair Trade

Advocacy Office, 2005). Uno studio d'impatto realizzato su un'organizzazione di produttori del Kenya mostra come il commercio equo abbia generato effetti positivi di diversificazione della produzione e di ampliamento degli sbocchi commerciali. I contadini coinvolti nella filiera equosolidale mostrano inoltre rispetto al gruppo di controllo una maggiore soddisfazione del livello dei prezzi ricevuti, un maggiore livello di soddisfazione del reddito⁴, un maggiore livello relativo di spesa per consumo alimentare, una superiore qualità nutrizionale ed un livello inferiore di mortalità infantile (Becchetti e Costantino, 2006). Molti dei risultati rilevati sono coerenti con quelli ottenuti da altri studi analoghi, testimoniando la validità di questo strumento per lo sviluppo dei paesi beneficiati (Bacon, 2005; Pariente, 2000; Castro, 2001; Nelson e Galvez, 2000; DFID, 2000; Hopkins, 2000; Ronchi, 2002).

Come il consumo responsabile finanzia lo sviluppo dei produttori del sud, così anche il risparmio investito in finanza etica genera effetti analoghi. Il circuito più interessante attraverso il quale è possibile realizzare questo collegamento è quello del finanziamento del microcredito attraverso il risparmio socialmente responsabile. Le istituzioni di microfinanza soffrono spesso infatti a causa dell'elevato costo di raccolta del risparmio, fino a necessitare il sostegno di sussidi pubblici o privati. Se il ricorso a sussidi non è necessariamente indice di inefficienza, dato il contributo fornito dalla microfinanza all'accrescimento del benessere collettivo, tuttavia la possibilità di usufruire di risorse volontariamente indirizzate dai risparmiatori porta sicuramente ad un risultato migliore, realizzando una più diretta coincidenza tra desideri dei cittadini ed utilizzo effettivo di risorse in ambito sociale. Il risparmio socialmente responsabile consente di rimediare all'incapacità del mercato di fornire credito a determinate fasce sociali. La possibilità per le istituzioni di microfinanza di raccogliere risorse a basso costo consente loro di abbassare il tasso d'interesse sui prestiti per progetti d'investimento, trasferendo così il beneficio della riduzione

4 La maggiore soddisfazione nel livello di reddito rispetto al gruppo di controllo sembra dovuta non esclusivamente al reddito percepito, ma soprattutto ad un livello di reddito desiderato relativamente inferiore che sembrerebbe essere determinato da una maggiore disponibilità di benefici collaterali forniti ai produttori grazie all'appartenenza alla filiera equosolidale (servizi di formazione all'agricoltura biologica, assistenza tecnica, fornitura di sementi e concimi organici, etc...) (Becchetti e Costantino, 2006).

dei costi sui prestatori oppure, alternativamente, di costituire un fondo di garanzia che sostituisca gli accantonamenti per rischi di shock o il ricorso ad un'assicurazione esterna. In entrambi i casi è possibile aumentare la numerosità dei gruppi, migliorandone così il grado di solvibilità. Inoltre, a differenza di un'elargizione a fondo perduto, il prestito impegna alla produttività stimolando le capacità dei prestatori (Becchetti, 2005).

6. Conclusioni

La progressiva integrazione globale dei mercati del lavoro e dei prodotti (reali e finanziari) realizzatasi sotto la spinta della globalizzazione ha determinato l'indebolimento del vecchio sistema di equilibri e del potere contrattuale di sindacati ed istituzioni nazionali aumentando quello relativo delle grandi imprese transnazionali. Una reazione endogena a tale squilibrio di poteri è stata quella della crescita di una minoranza di cittadini "socialmente responsabili" in grado di indirizzare e condizionare l'agire delle imprese attraverso i propri comportamenti di acquisto e di risparmio.

La crescente diffusione di tali fenomeni rappresenta una sfida all'approccio standard della scienza e economica che rende necessaria la ridiscussione dei suoi fondamenti antropologici. Molti studiosi stanno da tempo riconsiderando la scala di valori che ispira il comportamento umano, prendendo atto dell'inadeguatezza della funzione di utilità neoclassica e del modello dell'*homo oeconomicus* per spiegare il modo di agire degli individui in campo socio-economico. A tale proposito, un importante supporto è arrivato dagli studi sulla felicità che, indagando sui fattori che determinano il benessere degli individui, hanno contribuito al ribaltamento della scala di valori neoclassica, riducendo il peso del reddito (se non per la sua influenza indiretta sugli altri fattori) e rivalutando quello della relazionalità.

La diffusione delle esperienze dell'economia della responsabilità sociale che, come il commercio equo e solidale o la finanza etica, "danno un mercato ai valori" confermano ulteriormente la rilevanza della relazionalità e dell'interesse verso il prossimo e l'ambiente per una crescente

minoranza di cittadini. Tali esperienze inoltre si rivelano anche degli efficaci strumenti di sviluppo e di solidarietà sociale, dando la possibilità ai consumatori/risparmiatori di esercitare la propria tensione alla relazionalità anche attraverso semplici comportamenti di consumo e risparmio. Se i modelli di avversione alla disuguaglianza considerano di solito come gruppo di riferimento i colleghi di lavoro, i consumatori equo-solidali ed i risparmiatori socialmente responsabili dimostrano invece come la compressione delle distanze generata dalla globalizzazione dei mercati abbia allargato il gruppo di riferimento fino a ricomprendere produttori o microimprenditori di paesi lontani.

Alla luce di queste nuove evidenze e di quelle parallele sviluppate nel campo dell'economia sperimentale che sottolineano anch'esse la centralità di elementi come la reciprocità e l'avversione all'ineguaglianza nelle scelte degli individui, sta pian piano sviluppandosi un nuovo filone del pensiero economico che punta all'integrazione e alla fertilizzazione incrociata dei contributi delle diverse discipline sociali (sociologia, economia, psicologia) per rifondare gli studi economici su di una piattaforma antropologica che sostituisca allo "sguardo avvilito" dell'homo oeconomicus una visione della persona che renda finalmente ragione della sua ricchezza e complessità.

Bibliografia

- Bacon C. 2005, *Confronting the Coffee Crisis: Can fair trade, organic, and specialty coffees reduce small-scale farmer vulnerability in Northern Nicaragua?*, in “World Development”, 33 no. 3
- Basu K. 1999, *Child Labour, cause, consequence and cure, with remarks on international labour standards*, in “Journal of Economic literature”, vol. 37, pp. 1083-119
- Basu K. e Van P.H. 1998, *The economics of child labour*, in “American Economic Review” 88, pp. 412-27
- Becchetti L. 2005, *La felicità sostenibile*, Donzelli Editore, Roma
- Becchetti L., S. Di Giacomo, D. Pinnacchio, 2006, *The impact of Social Responsibility on productivity and efficiency of US listed companies*, *CEIS Working Paper n.210*. and *Applied Economics*, forth
- Becchetti L. 2006, “*Contagious*” *small good firms: CSR and the rise of “social market enterprises”*
- Becchetti L. e Costantino M. 2006, *Il commercio equo e solidale alla prova dei fatti*, Bruno Mondadori, Milano
- Becchetti L. e Paganetto L. 2001, *Globalizzazione, rivoluzione tecnologica e commercio internazionale: le nuove sfide*, Conferenza Annuale della Società Italiana degli Economisti, Roma Ottobre 2001
- Becchetti L. e Paganetto L. 2003, *Finanza etica Commercio equo e solidale*, Donzelli Editore, Roma
- Becchetti, F. Rosati, 2004, *Globalisation and the death of distance in social preferences and inequity aversion: empirical evidence from a pilot study on fair trade consumers*, *The World Economy* (forth.)
- Becchetti L. e Solferino N. 2003, *La rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale: ruolo e impatto dell'economia dal basso nel riequilibrio del rapporto tra solidarietà e conflitto nel mercato*, in “Etica ed economia”, v. 1 e 2

- Becchetti L. e Solferino N. 2004, *The dynamics of ethical product differentiation and the habit formation of socially responsible consumers*, Working Paper AICCON-Università di Bologna
- Becchetti L., Paganetto L. e Solferino N. 2006, *Il ruolo della società civile*, in “Globalizzazione istruzioni per l’uso”, Donzelli Editore, Roma
- Bird K. e Hughes D. 1997, *Ethical consumerism: the case of fairly traded coffee*, in “Business Ethics: a European Review” 6, 3, pp. 159-67
- Bruni L. 2006a, *Felicità relativa* in “Felicità e libertà” Edizioni Guerini e Associati, Milano pp. 147-71
- Bruni L. 2006b, *Reciprocità*, Bruno Mondatori, Milano
- Cairncross F. 1997, *The Death of Distance*, Orion, London
- Card D. e Krueger A. B. 2000, *Minimum wages and employment. A case study of the fast food industry in West Virginia and in Pennsylvania*, “American Economic Review”, 90(5), pp. 1397-420
- Castro J. E. 2001a, *Impact Assessment of Oxfam’s Fair Trade Activities. The case of Productores de Miel Flor de Campanella*, Oxfam
- Castro J. E. 2001b, *Impact Assessment of Oxfam’s Fair Trade Activities. The case of COPAVIC*, Oxfam
- De Pelsmacker P., Driesen L. e Rayp G. 2003, *Are fair trade labels good business? Ethics and coffee buying intentions*, Working Paper University of Gent
- Demos & Pi / Coop 2004, *Osservatorio sul capitale sociale virtù e valori degli Italiani*, Indagine 2004
- DFID 2000, *Fair Trade: overview, impact, challenges*, Oxford Policy Management and Sustainable Markets Group
- Durlauf S. N. e Quah D. T. 1998, *The new empirics of economic growth*, Center for Economic Performance Discussion Paper n. 384
- Easterlin R. 1974, *Does economic growth improve human lot? Some empirical evidence* in “Nation and Households in economic growth: Essays in honor of Moses Abromowitz”, Academic Press, New York

- EFTA 2001, *Market shares of fair trade labelled products in European countries*
- Fair Trade Advocacy Office 2005, *Fair Trade rules!*, http://www.ifat.org/downloads/advocacy/FairTradeRules_oct%202005.pdf
- Fehr, E., Falk, A., 2002. Psychological Foundations of Incentives, *European Economic Review* 46, 687-724
- Forno F., L.Ceccarini, 2006, "From the street to the shops: The rising of new forms of political action in Italy", in *South European Society & Politics*, Vol. 11 Issue 2 June, pp.197-222 Gavelli F. e Guadagnucci L. 2004, *La crisi di crescita*, Feltrinelli, Milano
- Giddens A. 2000, *Runaway World: How Globalization is reshaping our lives*, Routledge, London
- Hayes M. 2004, *Strategic management implication of the ethical consumer*, <http://www.fairtraderesearch.org>
- Helliwell J. 2003, *Well being and social capital: Does suicide pose a puzzle?*, British Columbia University cit. in Layard R. 2005, *Felicità*, RCS, Milano
- Hopkins R. 2000, *Impact Assessment Study of Oxfam Fair Trade*, Oxfam
- Islam N. 1995, *Growth empirics: a panel data approach*, in "Quarterly Journal of Economics" 110, 4, pp. 1127-69
- Islam N. 2003, *What have we learnt from the convergence debate?*, in "Journal of Economic Surveys", 17, 3, pp. 309-61
- Layard R. 2005, *Felicità*, RCS, Milano
- Leclair M. S. 2002, *Fighting the tide: alternative trade organizations in the era of global free trade*, in "World Development" 30(7), pp.1099-122
- Mankiw N. G., Romer D., Weil D. 1992, *A contribution to the empirics of economic growth*, in "Quarterly Journal of Economics" pp. 407-37
- Manning A. 2003, *The real thin theory: monopsony in modern labour markets*, in "Labour Economics", 2003, 10, pp. 105-34

- Moore G. 2004, *The Fair Trade Movement: Parameters, Issues and Future Research*, in “Journal of Business Ethics”, 53, pp. 73-86
- Nelson V. e Galvez M. 2000, *Social Impact of Ethical and Conventional Cocoa Trading on Forest-Dependent People in Ecuador*, University of Greenwich
- Pariente W. 2000, *The impact of fair trade on a coffee cooperative in Costa Rica*, Université Paris I Panthéon Sorbonne
- Ronchi L. 2002, *The impact of fair trade on producers and their organizations: a case study with Coocafè in Costa Rica*, University of Sussex, Brighton
- Sen A. 1977, *Rational Fools: A critique of the behavioural foundations of economic theory*, in “Philosophy and Public Affairs” vol. 6, no. 4 pp. 317-44
- Sen A. 1987, *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford
- Sugden R. 2004, *Correspondence of Sentiments: an Explanation of the Pleasure of Social Interaction*, in “Etica ed Economia”
- Temple J. 1999, *The new growth evidence*, in “Journal of Economic Literature” 37, pp. 112
- World Bank 2003, *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World*
- Zamagni S. 2006, *Gli studi sulla felicità e la svolta antropologica in economia*, in “Felicità e libertà” Edizioni Guerini e Associati, Milano pp. 133-46

Mercato del lavoro e inserimento lavorativo

Carlo Borzaga

Iris Network – Università di Trento

Università degli Studi di Trento

Dipartimento di Economia

mail: carlo.borzaga@unitn.it

Introduzione

Il carattere innovativo dell'impresa sociale è stato generalmente studiato dal punto di vista dell'offerta di servizi. In quest'ambito, l'impresa sociale si è proposta come una forma di gestione alternativa a quella pubblica, efficiente ed innovativa appunto, per proporre servizi di utilità sociale in modo stabile e continuativo, con natura e logica imprenditoriale e sociale allo stesso tempo. Meno considerata è stato invece l'innovazione introdotta nelle relazioni di lavoro e nel modo di agire sul mercato del lavoro. Interessante è a questo riguardo considerare come l'impresa sociale, nella forma fino ad oggi più diffusa della cooperativa sociale, abbia apportato un duplice contributo. In generale, essa ha delineato un nuovo modello di relazioni industriali, strutturando rapporti di lavoro con la generalità dei propri occupati caratterizzati da un originale mix di incentivi e di scambi tra organizzazione e lavoratori. In secondo luogo, e più nello specifico, le imprese sociali hanno svolto un ruolo unico nell'inserimento lavorativo, nell'individuazione e nella sperimentazione di un modello di inserimento nel lavoro di soggetti deboli del tutto nuovo nel panorama sia nazionale che internazionale e di particolare efficacia.

Nonostante il carattere innovativo e l'efficienza che caratterizza questi modi di regolare i rapporti di lavoro, essi presentano oggi specifiche fragilità. Il primo soprattutto a causa di una insufficiente formalizza-

zione dell'esperienza maturata da parte delle stesse imprese sociali; il secondo soprattutto per la persistente incapacità delle politiche pubbliche del lavoro di cogliere la novità del modello di inserimento proposto e sperimentato.

Sugli aspetti di efficienza e di fragilità dell'innovazione nella gestione del lavoro nell'impresa sociale si rifletterà in questo contributo.

L'innovazione nei rapporti di lavoro

Le ricerche effettuate in questi anni sulle relazioni di lavoro nelle cooperative sociali hanno in primo luogo confermato alcune peculiarità dei rapporti di lavoro già emerse dalle ricerche sul settore nonprofit ed in particolare la generale elevata soddisfazione dei lavoratori in esse occupati, nonostante livelli salariali inferiori a quelli delle organizzazioni pubbliche e for-profit. Le spiegazioni date a questo fenomeno, e confermate nella letteratura empirica, evidenziano elevati livelli di equità percepita sia nella retribuzione ricevuta (equità distributiva) che nelle procedure, ma anche la presenza di efficienti pratiche di reclutamento in grado di selezionare lavoratori propensi all'altruismo e con forti motivazioni intrinseche. Dall'altra parte, l'analisi empirica ha permesso anche di rilevare l'esistenza di alcune caratteristiche delle relazioni di lavoro comuni a molte cooperative sociali. In particolare:

- a. rispetto al settore pubblico, nonostante i salari siano più contenuti, essi risultano nelle cooperative sociali crescenti con l'anzianità di servizio e quindi premianti soprattutto la fedeltà all'organizzazione; rispetto alle organizzazioni for-profit attive nello stesso settore i salari erogati dalle cooperative sociali non sembrano significativamente diversi, ma sono spesso simili o addirittura superiori nelle nonprofit;
- b. le cooperative sociali realizzano elevati investimenti in formazione sul lavoro e questi sono estesi a buona parte dei lavoratori; la formazione consente quindi una valorizzazione del capitale umano ed offre ai lavoratori una forma di incentivazione extra-salariale fonte di soddisfazione;
- c. si rileva una spiccata valorizzazione delle motivazioni pro-sociali, della partecipazione e dell'autonomia dei lavoratori; l'offerta di un mix di incentivi consiste appunto non solo nel soddisfacimento

delle preferenze auto-interessate dei lavoratori, ma anche in una maggiore attenzione e valorizzazione delle preferenze di tipo other- e process-regarding;

- d. le relazioni interne all'impresa sono caratterizzate da buona qualità e sono quindi fonte di soddisfazione dei lavoratori;
- e. i livelli percepiti di equità distributiva e di equità procedurale sono più che soddisfacenti e superiori a quelli delle altre forme organizzative operanti nel settore; l'attenzione alla qualità dei servizi sembra aver inoltre garantito chiarezza delle procedure e favorito il coinvolgimento dei lavoratori, sostenendo l'equità procedurale.

Le descritte peculiarità delle relazioni di lavoro che caratterizzano le cooperative sociali spiegano, almeno in parte, la capacità di queste organizzazioni di attrarre lavoratori con buone motivazioni intrinseche e, se non presenti in entrata, di farle emergere grazie al rapporto continuo con lavoratori intrinsecamente motivati e con il progressivo apprendimento degli obiettivi sociali dell'organizzazione. Ciò determina:

- buoni livelli di soddisfazione per il lavoro (non inferiori e spesso superiori a quelli delle organizzazioni pubbliche e for-profit);
- livelli di fedeltà più che soddisfacenti;
- livelli di *effort* elevati, che non comprimono la soddisfazione finale per il lavoro (ma che risultano più come donazioni di lavoro che come costi dello sforzo);
- capacità di attrarre in un settore generalmente a bassa remunerazione lavoratori con elevato capitale umano e di porsi come alternativa all'impiego in altre organizzazioni, specie for-profit.

Ovviamente queste caratteristiche delle relazioni di lavoro non caratterizzano l'universo delle cooperative sociali. Parte delle cooperative ha preferito adottare relazioni di lavoro tradizionali, talvolta simili a quelle tipiche delle pubbliche amministrazioni, talvolta facendo ricorso a modalità retributive previste dalla normativa, ma fortemente penalizzanti per i lavoratori, come i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e il salario convenzionale. Ciononostante, dalle ricerche risulta che una parte consistente delle cooperative sociali ha saputo innovare, secondo le linee sopra indicate, le relazioni con i propri lavoratori. E ciò risulta caratterizzare la maggioranza di queste organizzazioni, in numero quindi sufficiente a influenzare i valori medi del

settore, permettendo quindi di parlare di un vero e proprio modello innovativo di relazioni tra imprese e lavoratori.

In termini generali, questo modello di strutturazione dei rapporti di lavoro ha permesso la liberalizzazione e lo sviluppo di un settore (quello dei servizi sociali) che, oltre ad avere un elevato valore sociale, fino all'inizio degli anni '90 era largamente sottodimensionato rispetto alla domanda (come dimostrano i 3.500.000 utenti che nel 2005 utilizzavano servizi di una cooperativa sociale). Le cooperative sociali si sono inoltre sviluppate in un contesto di scarsità delle risorse disponibili per l'incapacità di pagare della maggior parte degli utenti e per la limitatezza delle risorse pubbliche destinate al sostegno dell'offerta di servizi. Ma nonostante ciò la peculiare strutturazione dei rapporti di lavoro ha contribuito a garantire una qualità (percepita) del lavoro certamente superiore a quella che si sarebbe ottenuta con l'ampliamento dell'offerta in forma pubblica (visti i bassi livelli di soddisfazione dei dipendenti delle unità di produzione pubbliche) e, stando anche alle ricerche realizzate in altri paesi (specie Regno Unito), decisamente superiore a quella che sarebbe stata garantita dal ricorso prevalente a organizzazioni for-profit.

Non va comunque assunto che il modello di relazioni industriali posto in essere dalle cooperative sociali sia sorto a seguito di una specifica pianificazione o valutazione ex-ante. Si tratta al contrario prevalentemente di un modello sviluppato in modo casuale, come combinazione di alcune tradizionali caratteristiche della forma organizzativa delle cooperative (come, ad esempio, la tendenziale uguaglianza delle retribuzioni) e delle ideologie prevalenti tra i promotori delle componenti più innovative dell'imprenditorialità sociale. Il modello non è ancora stato (se non in pochi casi) adeguatamente studiato e quindi consolidato e non è stato, se non marginalmente, tradotto nei contratti nazionali (anche per l'incapacità dei sindacati di cogliere le innovazioni sviluppate). Esso rimane pertanto fragile soprattutto sotto due profili. Da un lato, in presenza di elevati tassi di incremento degli occupati, specie in mercati locali vicini alla piena occupazione, le cooperative sociali potrebbero vedere ridotte le loro possibilità di reperire lavoratori motivati. Questa affermazione segue alla teoria secondo cui il numero di lavoratori intrinsecamente motivati sarebbe definito

a priori, dalle caratteristiche personali o esogene degli individui e ciò renderebbe i processi di selezione efficienti e possibili solo fino al momento in cui la presenza di lavoratori motivati sul mercato è elevata e comunque non assorbita da altre organizzazioni. Dall'altra parte, al crescere delle dimensioni delle imprese potrebbe conseguire un affievolimento di alcuni degli elementi del modello, quali in particolare la qualità della partecipazione, il livello di coinvolgimento, la bontà e trasparenza delle relazioni, il grado di autonomia. Il consolidamento delle cooperative sociali potrebbe quindi determinare un progressivo snaturamento delle stesse e l'affievolirsi degli elementi di vantaggio di cui esse dovrebbero godere nella gestione delle proprie risorse umane.

Ricerche recenti non sembrerebbero tuttavia confermare queste preoccupazioni. Ad oggi, il modello sembra ancora tenere, nonostante la crescita accelerata del fenomeno, secondo quanto risulta da una indagine realizzata nel 2007 su 4mila lavoratori di 310 cooperative sociali selezionate dall'universo in modo da costituire un campione significativo dello stesso [Borzaga-Depedri (a cura di) *“Quando le risorse umane fanno la differenza: verso un nuovo modello di relazioni industriali?”*, *Impresa Sociale*, n.3, vol.76, anno 17, 2007]. In generale, la soddisfazione tanto per il lavoro nel suo complesso quanto per la maggior parte degli aspetti (intrinseci ed estrinseci) del lavoro rimane elevata e stabile (giudizio medio di 5,5 su scala da 1 a 7 e valore minimo assegnato alla soddisfazione per la retribuzione, pari a 3,6). L'equità percepita è migliorata sotto il profilo procedurale, grazie alla maggiore trasparenza dei processi anche a seguito della crescente attenzione per la qualità del servizio, ma leggermente peggiorata rispetto alla componente distributiva, anche se la valutazione è negativa guardando all'equità rispetto al costo della vita e non rispetto al trattamento degli altri colleghi. La conseguenza di queste politiche organizzative è una fedeltà addirittura aumentata rispetto al passato (76,7% di lavoratori che vogliono restare perché soddisfatti o perché apprezzano la cooperativa) e un elevato impegno autodichiarato.

Entrando nello specifico del modello di relazioni industriali posto in essere dalle cooperative sociali, si osserva innanzitutto la duplice natura dei processi di selezione e di reclutamento dei lavoratori: da un

lato, la capacità delle cooperative sociali di attrarre lavoratori motivati e di rappresentare un'alternativa a impieghi diversi; dall'altra, la funzione di inserimento lavorativo anche di soggetti svantaggiati non inquadrati come tali dalla definizione giuridica, ma comunque marginali nel mercato del lavoro.

La capacità di attrazione del modello di relazioni di lavoro posto in essere è confermata, innanzitutto, dall'elevata motivazione iniziale dei lavoratori: anche se la maggior parte degli intervistati era inizialmente indifferente alla tipologia organizzativa in cui avrebbe trovato occupazione (48%), ciò che ha attratto verso la cooperativa sono stati soprattutto gli aspetti sociali (aiutare persone in difficoltà, migliorare le relazioni sociali, condivisione di valori e ideali della cooperativa e possibilità di realizzare progetti sociali insieme), anche se importante è stata anche la possibilità di realizzarsi professionalmente e di avere un lavoro. Si tratta, inoltre, di persone motivate, poiché anche il loro atteggiamento verso il lavoro in generale rivela un elevato interesse per le componenti other-regarding (aiutare persone svantaggiate, condividere gli ideali) e relazionali (sia sul lavoro che all'esterno) mentre la componente estrinseca prevalente è la stabilità occupazionale. Che comunque l'elemento motivazionale sia rilevante nelle cooperative sociali è confermato anche dalle stesse organizzazioni, che tra i propri criteri di assunzione fanno prevalere soprattutto la motivazione intrinseca del candidato (al primo posto), oltre al titolo di studio (con pari importanza).

Inoltre, la capacità di richiamare lavoratori anche formati e di rappresentare quindi un attraente modello di relazioni industriali è confermata dal fatto che, dei 4.000 lavoratori intervistati, il 44,4% proveniva da una precedente occupazione ed in particolare il 27,5% aveva un precedente lavoro a tempo indeterminato. La durata media dell'esperienza di lavoro precedente all'impiego in cooperativa è piuttosto lunga (5,7 anni), maturata prevalentemente in organizzazioni for-profit (51,3% di chi proviene da un precedente lavoro), o presso altre cooperative (sociali e non) o enti nonprofit (37,7%), meno in enti pubblici (11%). Tra i motivi del cambiamento emerge la possibilità di migliorare gli aspetti intrinseci del lavoro (le relazioni con colleghi e superiori per oltre il 62% dei soggetti e le occasioni per nuove relazioni

per il 70%), quelli estrinseci, come la stabilità dell'impiego (54,7%), la coerenza con la propria formazione (56,1%), le prospettive di carriera (44,6%), ma anche la situazione economica (43%), nonostante questa sia peggiorata per il 32,4% degli intervistati.

Altrettanto rilevante risulta la capacità delle cooperative sociali di creare nuova occupazione. Ben il 38% degli intervistati (esclusivamente lavoratori normodotati) proviene infatti da una precedente situazione di disoccupazione o era alla ricerca di prima occupazione, il 13,8% prima di essere assunto dalla cooperativa era studente o casalinga, e un ulteriore 17% aveva un'occupazione a termine. Inoltre, i contratti posti in essere sono in elevata percentuale a tempo indeterminato (80,4%) e tale percentuale è molto simile anche tra coloro che provengono da situazioni di disoccupazione o precariato, confermando la buona possibilità occupazionale offerta dalle cooperative sociali. Non è quindi possibile affermare che le strutture di incentivazione poste in essere da queste organizzazioni facciano leva esclusivamente sugli aspetti intrinseci del lavoro, ma anzi, nonostante il turn-over sia elevato, la promessa di conversione dei contratti o di assunzione stabile dei lavoratori costituiscono un importante incentivo estrinseco. Infine, è da notare che il vantaggio dell'inserimento nel mercato del lavoro e l'offerta di *chances* occupazionali coinvolgono soprattutto le aree territoriali (Sud e Isole) e le categorie di soggetti (donne, ultra-cinquantenni, disoccupato con basso titolo di studio, o giovani con elevato titolo di studio alla ricerca di prima occupazione) ad elevato rischio (o tasso) di disoccupazione.

La formazione è un'attività molto diffusa in tutte le cooperative e vede un'elevata partecipazione dei lavoratori. In particolare, il 44,2% delle cooperative sviluppa precise politiche formative, il 29% fa formazione in risposta a particolari esigenze e il 13,4% su richiesta dei lavoratori; solo il 4,9% non sviluppa nessuna formazione. Non stupisce, quindi, che il 59% dei lavoratori intervistati abbia partecipato (nel triennio precedente all'indagine) ad almeno un corso di formazione.

Queste innovazioni del modello di relazioni con i lavoratori potranno tuttavia stabilizzarsi solo se saranno consolidate attraverso una più precisa e operativa definizione del modello e delle sue peculiarità, l'adozione di prassi di selezione più attente alle motivazioni intrinse-

che e di strutture retributive più chiare (evidenziando e organizzando meglio i benefici non monetari). Ad esempio, le cooperative non paiono considerare che la formazione è percepita dai lavoratori come una forma di incentivazione. Infatti, mentre in molte analisi risulta che la possibilità di partecipare ad attività formative influenza positivamente la soddisfazione per il lavoro e quindi è considerata dal lavoratore un incentivo al suo impegno, l'indagine dimostra che le cooperative sono quasi del tutto inconsapevoli di questo ruolo della formazione: esse attribuiscono un punteggio medio di 3,2 (su 7) al fatto che la formazione possa essere vista come un modo per compensare i bassi salari, contro punteggi di 6,2 per il contributo apportato dalla formazione al miglioramento della qualità dei servizi e di 6,1 per il supporto che ne deriva alla crescita professionale dei lavoratori.

L'innovazione dell'inserimento lavorativo

La creazione di imprese dedicate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e la netta separazione tra queste e quelle impegnate nella produzione di servizi sociali e il loro successivo riconoscimento legislativo (381/91) hanno rappresentato una innovazione assoluta rispetto alle prassi prevalenti fino agli '80 del secolo scorso. Un'innovazione prodotta dal basso, senza alcun sostegno da parte delle politiche del lavoro e che ha anticipato di molti anni esperienze, quali quelle sui *voucher* per la formazione sul posto di lavoro o quelle delle agenzie del lavoro in corso di sperimentazione in Belgio, Olanda e Austria [cfr. Giddens A., *L'Europa nell'era globale*, Laterza, 2007]. In particolare il modello di inserimento lavorativo sviluppato dalla cooperazione sociale è risultato superiore:

- a. sia al sistema delle quote e a quello degli incentivi all'occupazione, che, oltre a risultare poco efficaci (con diffusa evasione degli obblighi e scrematura), puntano più a garantire un "posto di lavoro" e un reddito che a promuovere la persona e garantirne la dignità attraverso il suo pieno inserimento nei processi produttivi;
- b. sia al sistema dei lavoratori protetti e, più in generale, del lavoro protetto caratterizzato da costi elevati e dove la dimensione lavorativa in senso proprio è assente o molto diluita.

Inoltre, rispetto ad altre esperienze (quella francese in particolare)

dove l'inserimento dei lavoratori svantaggiati veniva e viene ancora perseguito soprattutto attraverso la creazione di nuovi servizi sociali o di interesse collettivo, finanziati prevalentemente dagli incentivi all'occupazione, il modello italiano, che esclude la possibilità per le cooperative sociali di tipo b) di operare nel settore dei servizi sociali, ha garantito maggior stabilità nel tempo di tali iniziative. Poiché infatti gli incentivi all'occupazione sono normalmente a termine, molte delle iniziative sviluppate in altri paesi grazie ai ricavi provenienti da questi trasferimenti hanno dovuto cessare o ridimensionare l'attività. Inoltre, il ricorso non a lavoratori svantaggiati ma a personale con formazione adeguata ha certamente influenzato positivamente la qualità dei servizi sociali erogati dalle cooperative sociali di tipo B.

L'innovazione principale garantita dal modello della cooperativa di inserimento lavorativo consiste nel suo orientamento verso lo sviluppo dell'occupabilità dei lavoratori svantaggiati, cioè verso il recupero delle loro capacità lavorative attraverso l'impiego in attività produttive e la formazione, soprattutto, sul lavoro. Andando oltre le politiche attive per proporsi come uno strumento delle politiche "attivanti", un concetto assai più ampio [Giddens, 2007, op. cit.]. Esso, pur in modo largamente inconsapevole, assume un concetto di svantaggio diverso da quello generalmente adottato dalle politiche del lavoro (con la parziale esclusione del collocamento mirato). Secondo tale concetto le difficoltà che un lavoratore svantaggiato incontra nella ricerca di lavoro non dipendendo esclusivamente o prevalentemente dalle limitazioni della sua capacità lavorativa, bensì dalla incapacità del mercato del lavoro di collocare questa particolare offerta. In altri termini lo svantaggio nella maggior parte dei casi riduce gli ambiti in cui il lavoratore può essere pienamente produttivo (immediatamente o dopo un periodo di formazione anche sul lavoro), ma non esclude che esso possa raggiungere, se ben allocato, un livello di produttività uguale o superiore agli altri lavoratori.

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo, creando imprese il cui obiettivo principale è quello di favorire l'inserimento di lavoratori svantaggiati, si pone di fatto come "collocatore" specializzato nella ricerca del posto di lavoro compatibile con le abilità residue del lavoratore. E si impegna a potenziare queste abilità con la formazione sul lavoro.

La cooperativa sociale di inserimento lavorativo si qualifica quindi come un'impresa con un duplice prodotto:

- a. il bene e servizio (non sociale, per legge) la cui vendita va a formare i ricavi;
- b. l'inserimento lavorativo, come prodotto finale di un processo che impegna parte delle risorse di personale normodotato.

In questa situazione è evidente che parte dei ricavi ottenuti dal primo prodotto vengono utilizzati per generare il secondo, con netti guadagni di efficienza rispetto agli strumenti classici di inserimento lavorativo. Si spiega così un'altra peculiarità di queste cooperative, visibile soprattutto nella fase iniziale di sviluppo del fenomeno: quella di porsi anche l'obiettivo di inserire i lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro esterno, appena ve ne siano le condizioni.

L'innovazione introdotta dalle cooperative sociali di tipo B è stata poi perfezionata nel corso degli anni attraverso:

- a. l'elaborazione del progetto individualizzato di inserimento lavorativo, che ha proprio lo scopo di monitorare lo sviluppo delle capacità lavorative e di valutare la compatibilità tra abilità residue e abilità richieste sia dal lavoro in cooperativa, che da quello esterno in cui il lavoratore potrebbe essere successivamente collocato;
- b. lo sviluppo (ancora in corso) di figure professionali in grado di gestire il processo di inserimento (tutor e responsabile degli inserimenti lavorativi).

L'elevata innovatività della proposta cooperativa ne ha tuttavia reso difficile l'accettazione da parte degli attori (soprattutto pubblici) delle politiche del lavoro. Senza entrare nel merito dei diversi provvedimenti che si sono succeduti in questi anni e che in alcuni casi hanno riguardato anche le cooperative di inserimento lavorativo (art. 12 legge 68/99 e art. 14 legge Biagi), si può affermare che la difficoltà a riconoscere e sostenere in modo efficace queste esperienze è riconducibile alla incapacità delle politiche del lavoro italiane a riconoscere che la maggior parte delle situazioni di svantaggio occupazionale sono superabili attraverso la ricerca del giusto *matching* tra domanda e offerta e interventi formativi personalizzati. Ciò ha impedito l'adozione dell'unico strumento di sostegno dell'attività delle cooperative coerente con il modello di inserimento proposto: il riconoscimento economico

del prodotto “inserimento lavorativo” (e i relativi costi diretti e indiretti) e attraverso trasferimenti coerenti con il numero di lavoratori inseriti e con la gravità del loro svantaggio. L'ottusità delle politiche del lavoro rispetto al modello di inserimento lavorativo proposto dalla cooperazione sociale è ben palesata dalla loro esclusione dall'esercizio del collocamento mirato, riservato alle agenzie del lavoro private (art. 13, legge Biagi). Questa difficoltà ad innovare delle politiche del lavoro ha causato una serie di problemi che stanno condizionando lo sviluppo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo e ne riducono l'efficacia. In particolare:

- a. costringendola a operare in attività a basso valore aggiunto e che non sempre garantiscono il pieno sviluppo professionale degli stessi lavoratori svantaggiati;
- b. costringendola a operare al di sotto delle sue potenzialità per mancanza di risorse;
- c. costringendola ad abbandonare o a ridimensionare la tensione all'inserimento nel mercato del lavoro aperto dei lavoratori per i quali il recupero di abilità può considerarsi concluso.

È necessario rilanciare il dibattito non tanto sulla efficacia dell'articolo 14 della legge Biagi o sulla possibilità di assegnare appalti riservati, ma a partire da un serio approfondimento del senso stesso dell'inserimento lavorativo. Specie ora che il numero di lavoratori con svantaggi non contemplati dalle politiche del lavoro (lavoratori anziani e persone con disagio psichico) sta aumentando.

Conclusioni

Delle relazioni di lavoro nelle cooperative in genere in quelle sociali in particolare si continua a dare una lettura in negativo, negandone le peculiarità coerenti sia con la forma proprietaria che con la mission di queste organizzazioni. In questo intervento si è cercato di proporre una lettura diversa di queste relazioni, finora ampiamente confermata dai dati delle ricerche. Nella speranza di favorire un dibattito più aperto, che vada oltre un modo di concepire il lavoro legato a modelli ormai ampiamente superati.

Mercato del lavoro e rapporto con l'impresa sociale

Fillippo Bocchi

Responsabile Corporate Social Responsibility HERA S.p.A.

Quello che farò è tentare di spiegare come le strategie del Gruppo Hera inglobino gli aspetti della responsabilità sociale di impresa soprattutto a partire dal 2005, quando il Gruppo diventa socio di Impronta Etica. Il processo di adozione di pratiche di RSI non è semplice né tantomeno immediato e rappresenta un investimento di medio-lungo termine.

Uno dei punti di forza del Gruppo Hera consiste nel fatto di concentrarsi prevalentemente sui lavoratori, di collocarli al centro di questo percorso di adozione di pratiche di RSI.

I lavoratori hanno partecipato in prima persona e in maniera reale alla costituzione della Carta dei Valori della società, alla definizione della Missione, all'aggiornamento del Codice Etico e ad altri momenti di miglioramento e sviluppo aziendale, attraverso questionari e focus group. Tutti i lavoratori hanno ricevuto il Codice Etico approvato dal Consiglio di Amministrazione e saranno coinvolti in corsi di formazione su questo tema senza il ricorso a consulenti esterni: saranno i responsabili di ogni unità organizzativa a spiegare il Codice Etico ai propri collaboratori per avviare un percorso di condivisione reale.

Questi strumenti pur essendoci anche prima, erano concepiti con una logica diversa: non partecipata; ora invece l'obiettivo è coinvolgere la popolazione aziendale.

Missione, Valori e Codice Etico costituiscono la base di riferimento per definire le strategie aziendali e pianificare gli obiettivi attraverso il piano industriale, il budget e il bilancio di sostenibilità. Con il sistema Balanced Scorecard le strategie vengono poi tradotte in progetti operativi, collegati al sistema incentivante di quadri e dirigenti del Gruppo, i quali sono responsabili anche del

raggiungimento di obiettivi di responsabilità sociale. Il collegamento di tali obiettivi con la remunerazione variabile costituisce una leva in più per la realizzazione del piano strategico aziendale e della politica di RSI del Gruppo.

Significativo l'investimento di Hera sul Bilancio di Sostenibilità, grazie alla consapevolezza che la rendicontazione sugli aspetti della sostenibilità rappresenta una leva di sviluppo della responsabilità sociale in quanto utile per produrre cultura all'interno dell'organizzazione. È perciò positivo partire dalla rendicontazione per diffondere una sensibilità su aspetti che vengono molto spesso trascurati all'interno delle riunioni di direzione.

Il bilancio vuole essere uno strumento di gestione, ma grande importanza è stata data anche alla sua comunicazione e diffusione, soprattutto per trasmettere determinati messaggi, prima all'interno e poi anche all'esterno della società.

Per quanto riguarda la redazione del nostro bilancio, abbiamo adottato le linee guida G3 della Global Reporting Initiative, definite con il patrocinio dell'ONU: sono quattro le aziende in Italia che hanno un livello di applicazione massima corrispondente (livello A+) e tra queste c'è il Gruppo Hera. Oltre a questo abbiamo anche preso a riferimento i principi di definizione del bilancio sociale definiti nel 2001 dal Gruppo di Studio italiano sul Bilancio Sociale. Queste linee guida sono importanti perché definiscono i contenuti rilevanti da inserire nel report, individuano i principi per l'accuratezza e la qualità delle informazioni e forniscono un elenco di indicatori sui quali è obbligatorio rendicontare.

Dal punto di vista della comunicazione, Hera ha raggiunto a mio avviso un buon livello di trasparenza in quanto indica annualmente nel Bilancio di sostenibilità per ogni categoria di stakeholder quali obiettivi sono stati raggiunti e quali non lo sono stati con evidenza, in quest'ultimo caso, dell'impegno a conseguirli negli anni successivi.

La responsabilità sociale e la sostenibilità entrano tra le priorità strategiche del gruppo dirigente. Il sistema di Balanced Scorecard contempla una serie di progetti-obiettivo, declinazione delle macroaree strategiche, tra cui a titolo di esempio posso citare il

miglioramento della qualità del call center, l'approvazione delle Carte dei Servizi, la registrazione Emas, l'incremento della raccolta differenziata, ecc.

Un altro dei principali progetti è quello di estendere l'aggiudicazione delle gare d'appalto in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in luogo del criterio del massimo ribasso. Per quanto riguarda le forniture da cooperative sociali di tipo B, l'impegno del gruppo Hera è molto rilevante: nel 2006 sono state 38 le cooperative sociali coinvolte, per un valore di fornitura complessivo di 18 milioni di euro, e 461 sono i lavoratori svantaggiati inseriti che lavorano per conto di Hera sul territorio. Su questo però c'è ancora molto da fare, poichè l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per bandi di appalto molto significativi non sta dando in alcuni territori i risultati sperati.

Un caso di successo di aggiudicazione di servizi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è quello avvenuto nella provincia di Forlì: nella gara relativa ai servizi ambientali, 45 punti sono stati assegnati in base al prezzo, 30 punti sono stati assegnati al progetto di inserimento sociale e 25 punti invece sono stati assegnati all'organizzazione del servizio, tra cui costituiva un elemento di valutazione anche l'impatto ambientale. Sono state dunque premiate quelle aziende che hanno presentato progetti di inserimento lavorativo di persone svantaggiate e delle soluzioni per l'utilizzo di tecnologie e attrezzature tese alla riduzione del rumore, delle polveri e delle emissioni inquinanti. Questo approccio ha dato un buon risultato poichè il consorzio Formula Ambiente si è aggiudicato la gara dal 2006 al 2008 consentendo l'inserimento di 80 soggetti svantaggiati affiancati da un tutor. Rimini, è un altro territorio in cui Hera ha un buon riscontro in termini di lavoratori svantaggiati inseriti.

Fra le condizioni negoziali, a tutti i fornitori è richiesta la sottoscrizione del Codice Etico aziendale, e il suo mancato rispetto è compreso tra le clausole di risoluzione del contratto. I controlli sono effettuati dal Gruppo per verificare che anche i fornitori rispettino questi principi di responsabilità sociale.

La responsabilità sociale d'impresa come motore dell'innovazione

Pierluigi Stefanini

Presidente Impronta Etica

L'intervento che ho pensato di proporvi per questo incontro è anche una piccola azione promozionale per dire quello che fa e che si propone di fare **Impronta Etica**, questa associazione nata nel 2001 per riunire imprese impegnate quotidianamente nello sviluppo della responsabilità sociale. Impronta Etica nasce con il compito di elaborare, costruire, trasmettere percorsi di responsabilità sociale; negli anni questo lavoro si è sviluppato e ad oggi l'Associazione riunisce più di 20 imprese socie operanti in diversi settori, dalle cooperative alle imprese private, a imprese multiutility quotate in borsa.

La responsabilità sociale è un concetto che è stato ampiamente affrontato, però il punto che, fra gli altri, vorrei sottolineare in questo momento è quello di cercare di dare **consapevolezza alle imprese** che esse stesse hanno bisogno di essere socialmente responsabili; è necessario infatti rendere le aziende consapevoli del fatto che la loro attività di ogni giorno produce innumerevoli relazioni, interrelazioni, rapporti con i quali esse si devono misurare se vogliono fare bene il loro mestiere. Occorre convincere le imprese che è importante fare responsabilità sociale, in quanto non è un concetto inventato a tavolino, bensì una richiesta che viene "dal basso", che deriva dalle attese di consumatori e persone che iniziano a interrogarsi e a chiedere risposte in termini di prodotti e servizi che siano più vicine alle loro attese in termini di qualità, sicurezza, etica.

L'obiettivo deve essere quello di costruire una modalità che permetta di rispondere a queste istanze e al tempo stesso consenta di rendere questo impegno profittevole per le imprese. In questo, credo sia fondamentale avere massima apertura culturale: non c'è nessuno che

in tema di responsabilità sociale abbia già imparato tutto e possa spiegare agli altri “come si fa”, occorre invece avere la massima **disponibilità a confrontarsi**, capire, conoscere e apprendere dagli altri. Questo è l'approccio che ha scelto Impronta Etica, all'interno del quale abbiamo comunque cercato di porre qualche “paletto” per evitare che alla fine non si capisca bene di cosa si sta parlando. Il primo paletto fondamentale è: se l'**Europa** può avere una carta da giocare a livello globale, è sicuramente quella della responsabilità sociale, che rientra in pieno nelle politiche che l'Europa ha cercato faticosamente di costruire negli ultimi anni. O l'Europa riesce ad essere un soggetto innanzitutto politico, e poi economico e sociale, capace di fare della conoscenza la leva decisiva della sua azione e della coesione sociale e della tutela dell'ambiente gli elementi e gli assi portanti oppure non c'è partita: vincono gli altri. È una sfida molto complessa ma crediamo che sia essenziale provare a giocarla, nonostante le difficoltà e il comprensibile pessimismo che può esserci ritengo sia importante lavorare in questa direzione.

Secondo: noi pensiamo che la responsabilità sociale d'impresa sia un aspetto che possa aumentare la reputazione dell'azienda facendo in modo che la stessa attività svolta dall'impresa sia un modo per instaurare tra la sua organizzazione e i suoi interlocutori un **patto di reciprocità**, che non si limita ad una modalità di erogazione di prodotti e di servizi, ma che include la disponibilità da parte dell'impresa a capire, cogliere e rispondere alle aspettative e ai bisogni che provengono dai suoi diversi interlocutori.

Altro aspetto importante, molto interessante e allo stesso tempo ancora molto da indagare, è il punto chiave dell'**innovazione delle imprese**, ossia il fatto che attraverso la responsabilità sociale si possono creare ampi spazi nei quali l'impresa può migliorare la sua attività, renderla più efficace, usarla come leva per essere più vicina alle performance migliori, essere quindi un'impresa che fa del coinvolgimento - a partire dai propri lavoratori - una leva importante per essere un'impresa di successo.

Un altro aspetto riguarda i mercati finanziari, i rischi per i consumatori e in generale per il sistema economico: noi pensiamo che sia importante che le imprese che intraprendono un percorso di respon-

sabilità sociale lo facciano attraverso un forte impegno di **trasparenza** e di **apertura** nei confronti dei propri interlocutori. Questo non è solo metodo, ma diventa sostanza perché più l'impresa si cimenterà in modo serio nel trasmettere ai propri interlocutori quello che fa, come lo fa e come ottiene i risultati, più questo permetterà all'impresa stessa di essere trasparente, corretta, in grado di rispettare le regole del mercato, le leggi e così via. Diventa quindi una modalità molto interessante di lavoro.

Un ulteriore aspetto da considerare, e che rimane purtroppo più debole, è la necessità di determinare una condivisione e un sostegno da parte del sistema istituzionale e politico che consenta di costruire questa relazione con il mondo delle imprese in modo più efficace e più adeguato.

In breve, la responsabilità sociale può essere un **approccio molto innovativo per gestire le imprese**, per renderle più efficaci, più capaci di rispondere ai propri scopi e al tempo stesso in grado di trovare un corretto bilanciamento fra la dimensione sociale, quella economica e quella ambientale che sono il cuore della sostenibilità e che noi abbiamo il dovere di portare avanti. Solo se l'azienda lavora attraverso il **dialogo** può produrre quella capacità di innovazione, solo attraverso una relazione aperta, ampia, dove ci sia la disponibilità dell'impresa a mettersi in discussione, a ricercare momenti di confronto, di ascolto e quindi a correggere il proprio comportamento quando ciò sia necessario e possibile. Questo approccio, può realizzare - nel concreto in quanto non è solo un concetto teorico - l'aumento della capacità produttiva delle imprese che adottano in maniera coerente lo strumento della responsabilità sociale. Si tratta di un fatto determinante nel convincere le aziende che vale la pena impegnarsi nel definire e attuare strategie e politiche di Rsi.

Occorre infine esaminare il **tema della responsabilità sociale e del territorio**, che nasce dalla consapevolezza del fatto che le attività d'impresa hanno diversi effetti sul territorio nelle comunità in cui si opera. In particolare, è necessario essere consapevoli del fatto che, se ben orientate, le imprese possono contribuire ad affermare uno sviluppo sociale ed economico sostenibile, basato sulla coesione e sulla qualità sociale come elementi fondamentali; allo stesso tempo, sono questi fattori di territorio che possono fornire alle imprese la capacità

di renderle più competitive e più capaci di produrre gli obiettivi che intendono perseguire. Attraverso la responsabilità sociale è quindi possibile produrre innovazione sia all'interno dell'impresa sia, e la sfida è ancora più impegnativa, all'esterno; attraverso una modalità di rete, di costruzione di rapporti, di collaborazione, si può costruire un territorio all'interno del quale le aziende siano in condizione di innovare e di raggiungere gli obiettivi di miglioramento e di sviluppo chi si sono poste.

A tale proposito, possiamo chiederci: quali sono gli **elementi che possono incentivare** le imprese ad agire in modo socialmente responsabile e a contribuire alla competitività e allo sviluppo sostenibile del territorio? Se fossimo nelle condizioni, e oggi purtroppo il Paese non lo è, di avere una leva fiscale più flessibile, allora questo potrebbe essere un utilizzo intelligente di questo strumento, che è decisivo nella relazione fra lo Stato e i cittadini e fra lo Stato e le imprese in termini di possibili reciprocità da costruire. Al di là dello strumento fiscale, a livello più semplice, sarebbe importante che da parte delle politiche pubbliche, territoriali e locali, si comprendesse che il coinvolgimento e il confronto con le imprese dovrebbe diventare una modalità quotidiana per costruire un efficace sistema di relazioni.

Nel dialogo che le imprese possono avviare con gli attori del territorio rientra il **rapporto fra profit e non profit**, una relazione in termini di scambio che è molto complessa ma che è altrettanto importante sviluppare. Le imprese profit possono trarre dalle imprese non profit molti stimoli in termini di apertura, di attenzione ai bisogni sociali e alle persone, di sensibilità culturale: elementi che in molti casi non possiedono. Viceversa, le organizzazioni non profit possono trarre quelle competenze, quelle economie di costo ed efficienza che sono tipiche delle imprese profit. Sarebbe quindi importante provare ad immaginare e realizzare luoghi e occasioni di scambio nei quali questo discorso potesse avere concreta possibilità di sviluppo.

In conclusione, occorre lavorare affinché le imprese che intendono sviluppare un percorso di responsabilità sociale come strumento di costante innovazione possano cooperare tra di loro per determinare quegli incrementi di attenzione e di scambio verso una società che sia davvero più coesa, più giusta e in grado di rispondere alle attese dei cittadini.

L'innovazione dell'impresa sociale e il coinvolgimento degli stakeholder

Antonello Scialdone

Dirigente Area Politiche Sociali e Pari Opportunità Isfol

Da tempo sono persuaso che in una qualche misura la qualità delle politiche pubbliche, il grande tema che fronteggiamo come sotto testo delle nostre riflessioni, deve declinarsi come riferimento all'impatto che queste politiche hanno nei pubblici di riferimento. Noi abbiamo avviato qualche anno fa una prima sperimentazione intorno alla nascita disciplina dell'impresa sociale realizzando uno studio secondo il modello dell'AIR, l'analisi dell'impatto della regolamentazione, suggerito dall'OCSE e introdotto nel nostro ordinamento da una legge del 1999, che raccomandava di stimare preventivamente gli impatti di un atto legislativo su quelli che erano i destinatari dello studio stesso, e questo come esercizio che facemmo sul testo della legge delega non ancora promulgato.

Nella relazione che fu fatta di accompagnamento a quello che poi è diventato il decreto 155, c'è un passaggio molto forte in cui si dice addirittura che l'impresa sociale è il locus naturale per l'affermazione di comportamenti socialmente responsabili, espressione apodittica che il legislatore delegato ha poi concretizzato in alcuni istituti ma forse non del tutto compiutamente.

Noi troviamo all'interno del testo 155 il richiamo a due tipologie di stakeholder primari: i lavoratori e gli utenti, e già qui abbiamo qualche problema di compatibilità, in ragione del fatto che sono soggetti non immediatamente assimilabili, assimilati quasi in quanto a rilevanza nella gerarchia che il comportamento imprenditoriale deve avere presente, ma non evidentemente assimilabili quanto a capacità di voice, per esempio.

In merito alla redazione delle linee guida in materia di bilancio sociale

che le imprese sociali hanno obbligo di redigere a norma del 155. Occorre evidenziare come rubricare questo riferimento sotto il termine di già scrittura contabile è in qualche misura una forzatura, tradisce alcuni aspetti della tradizione del mondo cooperativo, soprattutto rispetto al documento del bilancio sociale, e pur tuttavia i bilanci sociali sono una cosa che in natura esistono già, il campione di quasi 200 imprese che qualche anno fa intervistammo in collaborazione con Issan, in una nostra ricerca sulle istituzioni nonprofit, diceva che il 46,4% di quelle organizzazioni redigeva il bilancio sociale. Con questo voglio dire che esiste già una cultura sedimentata in materia di bilancio sociale che correrebbe il rischio di essere stroncata da un intervento di regolazione non rispettoso.

È di tutta evidenza che ci sono dentro queste cose aspetti molto differenti, fin'ora non è mai stato definito puntualmente quale sia l'aspetto del bilancio sociale essenziale, per cui nelle esperienze di reportistica che le cooperative, le associazioni di promozione sociale, gli enti nonprofit in generale mettono in campo, vi sono certamente elementi di varianza significativa, e pur tuttavia questa varianza non la governiamo se pensiamo a linee guida cogenti emanate dal decisore centrale.

Vorrei suggerire che rispetto a questo specifico punto, che è strumentale ma non irrilevante rispetto all'idea di fare un esercizio di accountability democratico, forse varrebbe la pena di non tenere il terzo settore "fuori dalla porta". Lo dico persuaso del fatto che in questo campo, noi possiamo provare a sperimentare una pratica anche originale di quella metodologia di governance che è stata messa in campo specificatamente nelle politiche del lavoro in ambito comunitario, mi riferisco al metodo aperto di coordinamento, formula che include un esercizio di codecisione o codeterminazione realizzato in condizioni in cui non c'è un potere sovraordinato.

Metodo aperto di coordinamento significa fissazione di linee comuni a partire dal basso, significa individuazioni di benchmark, significa messa in campo di meccanismi di confronto: ma soprattutto valorizzare quelle che sono già le condizioni di partenza.

Sottolineo ancora due cose: il fatto che questo tipo di sollecitazione implica la centralità dei saperi tecnici, del dato cognitivo, il confronto fra il decisore pubblico e le altre parti, in questo caso rappresentanze

del partenariato sociale e rappresentanza del mondo nonprofit, non si esercita su categorie astratte, ma sui principi concreti. L'altro aspetto è legato al fatto che il metodo aperto di coordinamento anche se non produce convergenza verso un risultato dato, produce un apprendimento collettivo che, detto grossolanamente, è meglio di niente, questo è più o meno ciò che si coglie per esempio dalle valutazioni dell'impatto del metodo realizzato a partire da Lussemburgo fino a Lisbona con riferimento alla strategia europea dell'occupazione: non c'è stata una convergenza effettiva, ma c'è stata l'assunzione di un codice di comportamento comune che ha generato comunque una qualche efficacia.

Finanza etica e innovazione sociale

Fabio Salviato

Presidente Banca Etica

L'innovazione comincia con i pionieri e diventa poi appannaggio degli imitatori. Voglio partire con due considerazioni per chiarire questa premessa. Prima di tutto, rispetto allo scenario, come rappresentante di una banca, sento una forte preoccupazione per le crisi finanziarie ormai gravi e frequenti che scuotono il sistema economico: non si è ancora manifestato completamente l'effetto dell'ultima, quella dei titoli subprime, ed ecco che all'orizzonte se ne profila un'altra molto più grave ed importante, quella sui titoli derivati, acquistati da molte imprese ma anche, purtroppo, da molti enti pubblici. Fra Francia e Italia siamo già a più 4.500 piccole imprese che hanno chiuso i battenti non perché la loro attività non funzionasse, ma perché gli investimenti su prodotti finanziari altamente speculativi hanno comportato una perdita in conto capitale fino all'80%: una somma enorme, più di un migliaio di miliardi di euro in prodotti speculativi. E il sistema bancario tradizionale ne ha beneficiato con ampie emissioni. Per chi come noi opera in trasparenza e con attenzione alle capacità economiche del sistema sociale, questa speculazione aggressiva preoccupa perché incide, oltre che sulle nostre imprese, anche sulle nostre famiglie.

In secondo luogo, mi preme sottolineare la disattenzione che il settore finanziario ha nei confronti del sociale, disattenzione evidente nelle regole di Basilea 2, che prevedono una ponderazione del rischio massimo, cioè 100, in caso di finanziamenti alle imprese sociali, che non sono nemmeno tenute a mostrare i bilanci. Questo induce il sistema bancario a declassare la propria attività rispetto a questo tipo di imprese, quindi a una loro difficoltà di accedere al credito.

Il pioniere Banca Etica rappresenta una novità essenziale perché rispecchia una necessità espressa dal Terzo Settore molto chiaramente.

Noi abbiamo deciso di creare una banca leggera, una banca che possa riuscire a dialogare a livello nazionale ed internazionale, una banca che, e qui sta il punto di innovazione e grande novità, utilizzando adeguatamente e in sintonia le reti sociali e solidali - pensiamo solo che i 22 soci fondatori della banca hanno una base sociale di più di 4 milioni di persone - utilizza anche la leva finanziaria per permettere a questi operatori sociali, e utilizzerai il concetto più allargato di cooperativa sociale, di implementare i propri progetti. Una banca che ha la capacità di saper capire le innovazioni dei propri clienti, e di rispondere in maniera leggera e adeguata a quelli che sono i nuovi bisogni, come il diritto alla casa.

Si fa rete, perché Banca Etica non effettua 100-200 mutui per la casa, ma apre una linea di credito con un unico soggetto per sviluppare un certo tipo di servizio e attività – come avviene con Fondazione per la Casa di Padova. Questo tipo di approccio lo stiamo sviluppando anche nei settori dell'energia, del microcredito, della rimessa degli immigrati, individuando anche opportunità con le controparti nei Paesi del Sud del mondo perché una parte di questi soldi vengano utilizzati per creare opportunità di microcredito in questi posti. Quindi capacità estremamente innovativa per una banca, di riuscire a capire quali sono le novità dei cittadini socialmente responsabili, di questi 4 milioni di persone in Italia o un milione di famiglie, che chiedono prodotti e servizi in un mercato che non risponde più alle logiche dei bisogni, che non rimette più al centro i bisogni che vengono espressi dall'uomo e dalla donna, ma che risponde solo in base alla logica della massimizzazione del profitto, un mercato un po' impazzito.

Oggi le grandi imprese multinazionali, le grandi banche, sembrano dei colossi indistruttibili, ma le prospettive portano verso un processo di trasformazione dell'economia che dovrà passare dalla produzione del petrolio alla produzione di energia alternativa. Questo significa cambiare completamente ogni nostro progetto, cambiare l'attività di milioni di persone che dovranno fare qualche altro mestiere. Il ruolo del Terzo Settore va colto e preso in considerazione: in questo momento, in questi anni, noi operatori del Terzo Settore possiamo giocare una carta molto importante, abbiamo la possibilità anzi dobbiamo renderci più protagonisti, più presenti direi anche a livello politico.

Dal mio osservatorio, io vedo per esempio che i 5mila finanziamenti che abbiamo fatto in questi anni hanno creato più di 100mila posti di lavoro in località anche difficili, come i terreni confiscati alla mafia nel Sud Italia e nella Locride.

Ma c'è una notizia positiva: grazie al lavoro fatto dall'Agenzia per le Onlus, i titoli di solidarietà - rimasti bloccati per 10 anni - potrebbero sbloccarsi e dare fiato ad un'economia sociale che ha bisogno di strumenti attenti alle sue esigenze per operare. Occorre allora che anche il legislatore sia un po' più attento rispetto a queste esigenze, aiuti la creazione di una lobby dedicata. Noi tutti siamo impegnati nel sostegno alle fasce deboli, alla povertà dei Paesi del Sud del mondo, ma dobbiamo contagiare il mondo della politica affinché possa adeguatamente supportare quelle che sono le istanze di nuovo.

Faccio una raccomandazione da tecnico e operatore: dobbiamo avere più coraggio perché dobbiamo tradurre la fiducia che ci danno i 4 milioni di cittadini socialmente responsabili, i nostri clienti, i nostri utenti. Dare credito significa dare fiducia, e così possiamo permettere alla nostra società di avere una qualità di vita migliore. È a questo che serve Banca Etica, una banca che è meglio definire non-banca, una banca in movimento, che si mette al servizio delle persone: spesso accade addirittura che delle persone vengano ai nostri sportelli solo per parlare e raccontarci i loro progetti. L'aspetto relazionale è fondamentale e su questo vanno costruite quelle che saranno l'economia e la finanza del domani, e noi dovremo esserne protagonisti, non soggetti passivi, perché il nostro lavoro non è marginale. Banca Etica è l'unico modello al mondo, è un pioniere che illumina questa strada nuova, e in questa strada auspica di trovare altre strutture che insieme a noi possano permettere un futuro migliore.

Capitolo Terzo

La riforma al Libro I Titolo II del Codice
Civile in tema di Associazioni e Fondazioni:
scenari e prospettive

La riforma al Libro I Titolo II del Codice Civile in tema di Associazioni e Fondazioni: scenari e prospettive

Maria Guidotti

Portavoce nazionale del Forum Permanente del Terzo Settore

Delega al Governo per la riforma delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute disciplinate dal primo libro del codice civile

Proposta “Commissione Pinza”

Principali criticità contenute nella proposta di legge-delega

Settembre 2007

1. Premessa

La Proposta della “Commissione Pinza”, d’ora in poi, per brevità “Proposta”, interessando molteplici soggetti, tra loro eterogenei, ed abbracciando una tematica estremamente vasta, enuncia una serie di principi di carattere generale.

Va sottolineato che la Proposta prevede che le associazioni e le fondazioni regolate dalle leggi speciali sono soggette alle disposizioni del codice civile riformato, in quanto compatibili.

L’ottica della riforma appare caratterizzata da un disegno di fondo che vede nell’avvicinamento, e, per certi versi, quasi nella sovrapposizione, tra soggetti *profit* e *non profit*, il suo principale filo conduttore.

Di seguito si riportano alcune brevi note, tese a porre in evidenza le principali criticità contenute nella Proposta, individuate all’esito delle riflessioni svolte dal Forum del Terzo Settore.

2. Principi generali in materia di persone giuridiche e di associazioni non riconosciute (art. 2)

2.1 Art. 2, comma 1, lett. e): prevedere una distinta disciplina per le associazioni e fondazioni, prevedendo che tali discipline possano trovare applicazione anche ad altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro.

Il principio contenuto nella Proposta, che esplicita l'applicabilità della normativa prevista per associazioni e fondazioni ad altri enti privati, afferma la neutralità della forma dell'ente non profit rispetto al fine.

Si ritiene che una valutazione qualitativa della Proposta non possa prescindere dalla previsione di una normativa rigorosa, che riguardi i seguenti aspetti:

1. per gli enti diversi da associazioni e fondazioni, salvo leggi speciali, previsioni di strutture di controllo interno a modello duplice: controllo interno propriamente detto e collegio dei sindaci, con previsione, altresì, di controllo contabile eventualmente delegato a revisore esterno, in funzione delle dimensioni dell'ente; tutti i soggetti che esercitano la vigilanza dovrebbero, ovviamente, essere dotati di requisiti di onorabilità, professionalità, indipendenza;
2. implementazione di normativa di garanzia in ordine alla partecipazione, ad enti non profit, di soggetti lucrativi, così come di partecipazioni di soggetti non profit a enti lucrativi, nonché in riferimento ad operazioni di cessione e fusione che coinvolgono, contestualmente, soggetti del libro I e del libro V del codice civile;
3. revisione della normativa sulle trasformazioni eterogenee.

Senza la definizione chiara di regole negli ambiti anzidetti, si giudica significativo il rischio di una confusione e una difficoltà di percezione, all'esterno, tra mondo non profit e for profit.

3. Associazioni (art. 4)

3.1 Art. 4, comma 1, lett. b): possibilità di derogare al principio del voto singolo nelle deliberazioni assembleari, seppur con esclusione di alcune materie (trasformazione eterogenea, modificazione scopo o modificazioni significative dei diritti degli associati).

La deroga al principio del voto singolo, prevista dalla Proposta, costituisce una previsione dirompente, rispetto a uno degli elementi di maggiore caratterizzazione dell'associazionismo rispetto alle forme di esercizio collettivo dell'impresa (società commerciali): la valorizzazione piena ed incondizionata dell'elemento personale rispetto a quello patrimoniale.

Infatti, ciò che rileva ai fini del voto associativo è il dato personale e non quello patrimoniale.

Sono pertanto tradizionalmente estranei alla logica associativa, tanto il voto multiplo (che vale più di uno) che il voto plurimo (esercitato più volte); parimenti non è ammissibile che alcune categorie di soci siano privati del diritto di voto.

È dunque propria esclusivamente delle associazioni, e non appartiene per contro alle società commerciali, una nozione "forte" di democrazia interna: quella "debole", intesa semplicemente come prevalenza della volontà dei soci riuniti in assemblea rispetto a quella di ogni altro organo societario (consiglio direttivo, presidente ecc.), è invece comune ad entrambi i soggetti.

Questi principi riflettono non solo lo spirito degli articoli 2 e 18 della Costituzione, secondo cui l'aggregazione dei cittadini in formazioni sociali intermedie è libero veicolo di promozione e sviluppo della personalità del singolo, ma anche il concreto atteggiarsi del fenomeno associativo nella storia del nostro paese dal dopoguerra ad oggi, almeno nelle sue forme più sane e corrette.

Si ritiene, pertanto, che nella disciplina codicistica delle associazioni non possa derogarsi al principio del voto singolo, neppure limitatamente ad alcune materie.

3.2. Art. 4, comma 2, lett. b): prevedere come competenza esclusiva degli amministratori la gestione dell'attività di impresa, ove

esercitata, nonché l'amministrazione o la destinazione agli scopi annunciati dei fondi raccolti presso i terzi.

Si tratta di un ingiustificato vulnus al principio dell'autonomia statutaria delle associazioni non riconosciute, dal momento che, da un lato la vigente disciplina del codice civile demanda interamente agli accordi degli associati l'ordinamento interno e l'amministrazione dell'ente (art. 36 codice civile) e dall'altro l'articolo 2 della Proposta, riguardante i principi generali in materia di persone giuridiche e di associazioni non riconosciute, stabilisce di "prevedere un'ampia autonomia statutaria tale da consentire il pieno conseguimento delle finalità dell'ente e la tutela degli interessi coinvolti".

Invero, la previsione di una norma imperativa volta a sottrarre all'assemblea le decisioni che concernono la gestione d'impresa tradisce una visione secondo la quale l'attività economica è sostanzialmente estranea rispetto al perseguimento dello scopo ideale dell'ente, e si svolge secondo logiche autonome ed esulanti rispetto all'interesse di tutti gli associati.

Ancora una volta, dunque, si traspone al modello associativo un meccanismo tipico delle società commerciali, nelle quali al maggiore investitore è attribuito il potere di esprimere l'organo che dovrebbe dare attuazione alle decisioni imprenditoriali, e l'operare dell'ente è trasferito nelle mani degli amministratori.

Si propone pertanto l'abolizione di tale articolo.

1. **4. Destinazione di beni senza attribuzione della personalità giuridica e comitati (art. 7)**

4.1 Art. 7, comma 1, lett. a): Definire i presupposti di applicazione dello statuto dell'imprenditore commerciale, prevedendo che esso trovi applicazione anche nel caso di esercizio strumentale, nonché l'applicazione dello statuto dell'impresa anche nel caso di esercizio secondario.

L'estensione tout court dello statuto dell'imprenditore commerciale anche ad attività di impresa di tipo strumentale, ovvero nel caso di esercizio dell'attività di impresa secondario, rischia

per un verso di appesantire l'attività degli enti, con conseguenze particolarmente rilevanti per quelli di minori dimensioni, e dall'altro di creare incongruenze sul piano degli adempimenti tra ciò che il codice civile richiederebbe e quanto, oggi, richiedono le normative speciali e la legislazione tributaria.

Si propone di abolire la norma, ovvero, in subordine, di condizionare l'applicazione dello statuto dell'imprenditore commerciale alle realtà in cui è prevalente l'esercizio di impresa.

1. **5. Disposizioni penali ed amministrative (art. 9)**

5.1 Art. 9: estensione agli amministratori e membri degli organi di controllo di associazioni e fondazioni delle responsabilità penali per i reati societari e fallimentari, nonché di quella amministrativa dell'ente per i medesimi reati.

Sul punto le previsioni della Proposta appaiono quantomai inopportune.

Non si comprende infatti la necessità di affidare una decisione che incide sui diritti di libertà individuale, e che sarebbe bene pertanto riservare al dibattito parlamentare, ad un decreto legislativo, il quale poi dovrebbe avere ad oggetto la riforma del libro I del codice civile, e non anche il codice penale.

Peraltro, le fattispecie di reato di cui si chiede la trasposizione a carico di amministratori e sindaci di associazioni sono ritagliate sulla struttura tipica delle società di capitali, senza tener conto delle specificità proprie degli enti non profit.

L'"applicazione" pura e semplice di quei delitti e contravvenzioni alle associazioni che svolgono impresa, sebbene costituente "principio e criterio direttivo" della delega, non sembra dunque praticabile, per l'assorbente ragione che le norme penali sono di formulazione tassativa, e non possono essere analogicamente estese per regolamentare casi simili ma non identici (art. 25 Costituzione e art. 14 Disposizioni Generali codice civile).

Essendovi pertanto ostacoli di carattere costituzionale, e trattandosi di un ambito che sembra trascendere i confini naturali della legge delega in questione, si propone la soppressione di tale articolo.

Intervento di

Vincenzo Mannino

Segretario generale Confcooperative

Noi speriamo che la riforma del Libro I si faccia, confidiamo che sia la volta buona, riteniamo che il tentativo messo fin qui in campo dalla Commissione Pinza, sia un tentativo maturo, equilibrato, consapevole delle difficoltà e delle complessità. Diciamo queste cose a ragione veduta, avremmo dato una valutazione diversa un anno fa. Il percorso di elaborazione compiuto permette di guardare alle prospettive successive con maggiore serenità.

Speriamo che si faccia, non solo come si dice spesso, perché l'impianto fondamentale risale al 1942 e sono passati quasi 2/3 di secolo (si potrebbero fare decine di relazioni sui cambiamenti, ma li abbiamo vissuti), ma perché quando abbiamo fatto le grandi innovazioni sostanziali della disciplina delle ONLUS e poi successivamente dell'impresa sociale, in quel momento abbiamo preso coscienza che questi interventi lanciavano l'esigenza di ridisegnare quanto prima possibile i profili dei soggetti, che sono quelli contenuti nella disciplina civilistica. Non possiamo, come dire, se non per una fase sperimentale anche lunga, dare per scontato di viaggiare serenamente su una prospettiva nella quale attività sempre più nuove vengono svolte da soggetti che rimangono vecchi. Questo creerebbe uno squilibrio, una distorsione, un'assenza di trasparenza, uno spazio per tentazioni opportunistiche, rischi di selezione avversa, insomma, alla lunga sarebbe dannoso. Dobbiamo ridisegnare i soggetti.

Concordo con l'affermazione della professoressa De Giorgi, che la riforma del Libro I non è una riforma minore rispetto a quella del Libro V. Certo, se noi pesiamo le realtà interessate in termini di PIL, è una riforma minore, ma se avessimo un indicatore di prodotto sociale, civile, culturale, ci accorgeremmo della straordinaria importanza della riforma del Libro I.

Richiamo sinteticamente due argini; e un'avvertenza. Li avrei richiamati anche un anno fa o due anni fa con maggiore *pathos*. Credo che sia tuttora attuale richiamarli sebbene con una preoccupazione

attenuata dall'elaborazione fin qui fatta dalla Commissione, credo che sia giusto continuare a riproporle perché accompagnino l'elaborazione ulteriore.

Noi, come la Commissione della riforma, abbiamo di fronte un problema che è quello del grande fenomeno di associazioni e fondazioni che svolgono attività imprenditoriali, non dobbiamo distrarci da questa esigenza, altrimenti non si capisce il senso delle scelte, delle elaborazioni che si devono fare. Però concordo che noi dobbiamo stare attenti a non perdere di vista il valore, a non mortificare lo spazio per quelle forme associative che continueranno a muoversi, o continueranno a nascere, nell'area del gratuito, quelle forme associative che si affideranno interamente alla contribuzione associativa, all'auto sostegno dei soci, che insomma non si cimenteranno sul terreno dell'attività imprenditoriale, sia pure strumentale, o lo faranno in quel modo assolutamente marginale e tradizionale che non esige innovazioni normative. Credo quindi che non dobbiamo perdere di vista questo, anche se è comprensibile che lo sforzo elaborativo si concentri sul fenomeno emergente oggi, che è quello appunto delle attività imprenditoriali crescenti di questi soggetti.

Il secondo paletto è ovviamente di non creare sperequazioni fra le esigenze di trasparenza imposte alle attività imprenditoriali svolte dai soggetti del libro V, e quelle che verranno svolte da quelli del Libro I. Noi sappiamo che queste misure di trasparenza sono in qualche misura destinate a crescere, ma non nella quantità, io vedo due spinte diverse che interagiscono. Da un lato, da noi in Italia - ma ci sono dei cantieri aperti anche a Bruxelles - vi saranno tentativi di semplificazione e alleggerimento specialmente per i soggetti, le imprese di minore dimensione e quando gli adempimenti non corrispondono nella loro complessità ad una necessità effettiva. Dall'altro, io penso che andrà avanti lo sforzo di individuare, consentitemi il gioco di parole, informazioni che veramente diano informazione su quello che avviene. Quando si sarà depositata un po' di polvere della crisi dei mercati finanziari, credo che anche lì avremo su scala globale il problema di capire meglio in che modo i grandi flussi di informazione che viaggiano sui mercati finanziari contengano una rappresentazione effettiva e comprensibile di quello che avviene, e che il risparmiatore, il consumatore di quei

prodotti, dovrebbe conoscere, perché vi sia un effetto di salvaguardia nei suoi confronti.

L'avvertenza riguarda, non potrei non parlarne, la posizione delle cooperative sociali, forse sono un po' di più di quanto è stato detto, solo noi (*Confcooperative*) ne rappresentiamo quasi 5000, quindi immagino che la realtà oggi sia più vicina alle 8000. Quando nasce qualcosa di nuovo c'è sempre un lavoro di riposizionamento che le realtà che già operano in un certo mercato debbono fare, non è questo che ci preoccupa, noi non siamo pan-cooperativisti, pensiamo che esporre le cooperative sociali a qualche maggiore concorrenza le aiuti a purificare il senso della loro missione, della loro effettiva identità, dobbiamo ovviamente guardarci dal rischio di destabilizzazioni artificiali. La cooperazione sociale è preziosa per questo Paese, fra i grandi numeri del Terzo Settore che vengono citati, se si andasse a pesare il contenuto di occupazione e di concrete realizzazioni sociali sarebbe predominante il peso della cooperazione sociale, ma io voglio aggiungere che la cooperazione sociale è forse l'unica forma concretamente realizzata di impresa della sussidiarietà in questo Paese. È questo il valore su cui dobbiamo costruire per il futuro.

Ancora va licenziato dalla Commissione il provvedimento, poi deve passare dal Consiglio dei Ministri, ci sarà il lavoro del Parlamento, poi quello del legislatore delegato, sono tanti i passaggi di affinamento, di messa a fuoco, di ricentrimento di equilibrio che attendono il percorso, ed io credo che le esigenze di perfezionamento siano tali da poter trovare una risposta idonea nel percorso che resta da fare.

Aggiungo solo un'aspettativa, e forse una proposta: con la riforma del Libro I, noi allargheremo l'offerta di tipologie, l'offerta di possibilità offerte dall'ordinamento, questo corrisponde ad un allargamento della domanda. Quanto, e come si sta allargando questa domanda? Io penso che ne abbiamo tutti una consapevolezza parziale, e che sarebbe utile guardare a questi fenomeni non solo nella logica politica e giuridica, ma anche un po' di più in una logica di economia reale, penso che anche questa sede, potrebbe essere il punto nel quale, in futuro, andare più a fondo sui comportamenti innovativi, adattativi, evolutivi o meno, insomma, che cosa fanno davvero nella realtà i soggetti ricompresi nell'ambito del Libro I, cosa stanno facendo, cosa pensano di fare.

Intervento di
Giorgio Bertinelli
Vice Presidente Legacoop Nazionale

Mi pare necessario che ci sia una riforma per riordinare il sistema di tutti gli operatori, sia quelli nuovi che quelli vecchi, perché il punto più delicato è sempre, specie quando si riconosce che soggetti del Terzo Settore che fino a oggi non avevano la possibilità di svolgere attività commerciale, a maggior ragione c'è un problema di equilibrio che non si può regolare se non attraverso un complesso normativo che sia unitario.

Quindi la riforma è utile e ce ne è bisogno, una riforma che sia di natura sistematica per rendere coerente la disciplina di associazioni e fondazioni con l'evoluzione generale delle normative in termini di persone giuridiche e enti associativi.

Partirei da un dato: non è che dal 1942 in poi sono cambiate soltanto le normative, è cambiato l'intero mondo, siamo in una situazione un po' diversa e mi sembra che si sia venuto a sfumare il confine che dal Codice di allora veniva posto con nettezza fra la missione delle società, identificata nelle attività a fini lucrativi, e la missione delle fondazioni votata ad attività senza scopi lucrativi. Se questo è il punto, cioè se questo confine si è modificato, c'è bisogno naturalmente della riforma.

Pensando a come hanno funzionato fino ad oggi le cooperative, in particolare le cooperative sociali, è facile vedere come esercizio competitivo dell'impresa, la finalità mutualistica e la funzione sociale oggi si intrecciano in modo del tutto originale nel mondo cooperativo, nell'attività che svolge l'impresa cooperativa. Quindi si è disegnato nel tempo un modello societario che ha trovato conferma nella riforma del diritto societario.

Secondo me rimane essenziale tenere a riferimento un punto che non deve essere in secondo piano, ovvero quello della democrazia partecipativa: per noi la questione di "una testa un voto" rimane fondamentale.

Io spero che il Governo accolga i lavori della commissione Pinza, che si apra il dialogo su un testo scritto perché la cosa più difficile per le organizzazioni di rappresentanza in particolare, è quella di instaurare un confronto, un dialogo sulla base di voci raccolte e niente di più.

Credo sia meglio quindi aspettare una proposta definitiva e su quella aprire il confronto, un testo approvato dal consiglio dei ministri e quindi ufficiale.

Per quanto ci riguarda, noi siamo affezionati all'affermazione della disciplina autonoma della cooperazione sociale, articolazione specifica del modello cooperativo, che ha un quadro di regole di funzionamento e di controlli che credo sia meglio definirlo meglio e anche estenderli a qualunque forma di impresa. Sarebbe interessante anche fare delle indagini sui controlli, facendo una comparazione fra società e cooperazione e accorgendosi così che i controlli imposti alle società cooperative sono di gran lunga superiori a quelli di altre società profit.

Quello delle cooperative è un sistema di imprese che ha ben funzionato, ha consentito di far crescere una rete valida di imprese di alto valore sociale, è un modello che è preso come riferimento praticamente da tutto il mondo, in particolare dalla società in evoluzione.

Un'altra cosa che vorrei dire è che riconoscendo alle associazioni e alle fondazioni la facoltà di svolgere attività di impresa diventa necessario che queste attività diventino assoggettate alle regole di bilancio, di trasparenza, e alle regole sul lavoro, ovvero le stesse regole a cui rispondono gli altri soggetti che svolgono attività imprenditoriale. Sarà inoltre necessario prevedere strumenti di vigilanza al fine di evitare l'insorgere di comportamenti opportunistici, siccome noi abbiamo un problema, rappresentato dalle cooperative spurie, che sono il danno della cooperazione italiana. Quando non ci sono regole da rispettare, quando non ci sono contratti da tenere nella dovuta considerazione, quando ci si dimentica che bisogna pagare i contributi previdenziali ecc ecc, più concorrenza sleale di così non è possibile, più distorsione del mercato di così non esiste. Essendo noi convinti del fatto che ci sia bisogno di un sistema virtuoso di regole e trasparenza, credo che sia necessario che venga correttamente applicato a tutte le forme di impresa un sistema di regole più stringente, soprattutto per chi esercita attività di tipo commerciale.

Resta aperto il tema della disciplina fiscale per questi soggetti, come anche per le imprese sociali, penso che debba andare affrontato prima o poi. L'esperienza delle cooperative, per esempio, ci dice che sarebbe buona regola la non tassazione degli utili destinati a riser-

va assolutamente indivisibili, perché è grazie anche a questa regola che la cooperazione italiana è così florida, e ha fatto sì che, anche in una situazione di crisi occupazionale, il numero degli occupati nelle cooperative aumentasse più del doppio nel corso di dieci anni. È stato possibile anche per il fatto che sono stati utilizzati correttamente un impianto normativo e anche regole fiscali in maniera corretta e onesta, senza abusi, per cui credo che nella proposta di riforma questi aspetti vadano tenuti ampiamente in considerazione.

Gli enti senza scopo di lucro nel codice e nel recente progetto di riforma

Maria Vita De Giorgi

Università di Ferrara

Sommario: 1. Un po' di storia - 2. La legislazione speciale - 3. Il codice e il progetto di riforma.

1. - Ringrazio di cuore gli organizzatori per il cortese invito a questo importante appuntamento. Io sono giurista, studio le norme e non la realtà: la legge non è la realtà - anche se corriamo il rischio di scambiarla per tale - può anzi avvenire che essa non rappresenti, o addirittura sacrifichi, la molteplicità dei fatti e delle persone. Per quanto mi riguarda, il solo studio mi è spesso insufficiente e sono felice di essere oggi qui, a contatto con chi la realtà la vive e conosce.

La mia età mi consente di ricordare un convegno che si svolse a Trani nel giugno del 1970, dal titolo "Personalità giuridica e gruppi organizzati". Era l'anno dello statuto dei lavoratori, si parlava molto delle organizzazioni sindacali, che erano sfuggite alla prescrizione dell'art. 39 Cost., dove era previsto (ma la norma non è stata esplicitamente abrogata) un particolare sistema di registrazione costitutiva, che subordinava l'iscrizione alla democraticità della formula statutaria. Le organizzazioni sindacali rappresentavano perciò, nell'immaginario di molti partecipanti, il simbolo dell'affermarsi della libertà privata sul potere statale.

Pochi luoghi dell'ordinamento sono, come questo, crocevia di ideologie contrastanti e anche allora le voci erano discordi; alla ribalta, comunque, era la tutela costituzionale. La Costituzione era ancora fonte di entusiasmo e scoperta: prometteva nuovi spazi rispetto all'angustia legislativa del diritto comune e valorizzava l'individuo non come atomo disperso, ma come momento di nuove aggregazioni.

Negli anni sessanta e (inizio) settanta, quindi, lo studio delle formazioni sociali era rivolto a consolidare e riaffermare la libertà associativa. Negli anni tra il settanta e l'ottanta, invece, l'attenzione degli studiosi si concentrò sulla tutela del singolo all'interno di organizzazioni temute come prevaricatrici.

Allora il *non profit* (come ricorda uno dei suoi più valenti studiosi, Giulio Ponzanelli) era "un'esperienza confinata in uno stretto angolo della realtà sociale" frequentata da "insignificanti manifestazioni dell'autonomia contrattuale dei privati".

Nel volgere di pochi decenni questa esperienza è lontano passato; le persone giuridiche sono cimeli antiquati, le tradizionali formazioni sociali si sono in parte indebolite, lo spazio occupato dalle prime comunità intermedie - partiti e sindacati - è stato occupato da volontariato, associazionismo, cooperative sociali.

A partire dagli anni '90 inizia l'esplosione delle formazioni non profit a carattere anche produttivo e imprenditoriale che affiancano lo Stato nei settori socialmente rilevanti, in quelli che erano i tradizionali ambiti di intervento di utilità collettiva.

Noi studiosi abbiamo trasformarsi gli enti regolati dalle poche norme del libro I c.c. in un fenomeno di enorme rilevanza sociale, celebrato sui media, richiamato dalle istituzioni e dalla politica. Un'attività istituzionalizzata, organizzata entro strutture altamente specializzate, sostenute da fondi pubblici e privati, riconosciute e ascoltate dai governi locale e dalle istituzioni dello Stato. Un settore che cresce a ritmi "cinesi", più del 150% negli ultimi anni, con un giro d'affari stimato intorno a parecchi miliardi di euro.

Nonostante l'entità delle cifre, la sua ricchezza, il *non profit* continua a significare dono, solidarietà, volontà ed entusiasmo, etica, realizzazione di fondamentali interessi collettivi.

2. - Lo studio delle norme rivela che nessun settore è così povero di regole adeguate alla sua rilevanza reale: è vero, si è formato negli ultimi anni un enorme intreccio di leggi e leggine, ma manca una vera disciplina.

La povertà di una normativa - sproporzionata rispetto alla rilevanza del fenomeno da regolare - ha impedito che si realizzasse, per questi

enti un assetto disciplinare stabile ed omogeneo.

Inoltre, poiché la gran parte degli interventi legislativi è stata motivata da interessi settoriali e contingenti, le leggi speciali hanno formato una specie di ordinamento a sé, che negli anni è diventato sempre più consistente e slegato.

La nozione unitaria di ente si è andata frantumando e l'uso legislativo di nuove denominazioni ha favorito una proliferazione di forme giuridiche. Il legislatore ha "plasmato" negli ultimi dieci anni: le organizzazioni di volontariato (l. 266/1991), le cooperative sociali (l. 381/1991), le Onlus (d. lgs. 460/1997), le fondazioni enti-lirici (d. lgs. 467/1996 e norme successive), le fondazioni bancarie (d. lgs. 153/1999), le associazioni di promozione sociale (l. n. 328/2000), le fondazioni universitarie, l'impresa sociale (d. lgs. n. 155/2006).

Ma l'elenco non è affatto completo e continua ad arricchirsi.

La creazione di nuove categorie di enti ha prodotto anche una moltiplicazione dei registri speciali: per le Onlus, le organizzazioni di volontariato, le associazioni ambientaliste, quelle dei consumatori e degli utenti. Sembra - ma è possibile? - che i registri siano circa trecento.

Non avviene, perciò, quasi mai che un ente sia sottoposto alla sola normativa del codice civile: questo non sarebbe di per sé un problema, se non fosse che il gomitolo normativo venutosi a creare rende difficile il compito di ricostruire la disciplina in concreto applicabile.

È innegabile che è necessario un coordinamento non solo tra leggi speciali e disciplina codicistica, ma anche delle leggi speciali tra loro. Per limitarmi ad un esempio, un'associazione che assuma la veste di organizzazione di volontariato (perciò anche Onlus di diritto) e decida di assoggettarsi alla normativa del d. lgs. n. 155/2006 sull'impresa sociale, sarà sottoposta a ben quattro discipline, comprensive di registri e autorità di controllo.

3. - Si parla spesso, negli ultimi anni, della necessità di riformare il titolo II, Libro I del codice civile, in cui è contenuta la disciplina degli enti non lucrativi. Da ultimo è stata avanzata un'apprezzabile proposta di riforma in un disegno di legge delega elaborato dalla Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze.

È evidente che in un settore così pesantemente condizionato da opzioni

ideologiche, interessi corporativi, istanze ideali ma anche economiche, un riforma *super partes* non è possibile e che al di là delle simmetrie giuridiche saranno istanze ulteriori a decidere.

La prospettata riforma - sul piano della norma giuridica e non della regola economica - è poi addirittura più impegnativa di quella delle società, perché si riferisce ad un'incredibile diversità e moltitudine di organizzazioni e, in più, deve allestire una disciplina per enti assai diversi, con riguardo a struttura e tradizione, quali associazioni e fondazioni. Ma soffermiamoci, dapprima, sulla normativa del codice.

Il legislatore del '42, ignaro di come la realtà avrebbe sopraffatto la legge, aveva dedicato a questi enti una disciplina poi rivelatasi insufficiente e assai restrittiva.

Negli anni successivi alla codificazione, venuto meno il pregiudizio nei confronti degli enti con scopo non di profitto, la dottrina aveva immediatamente iniziato a reclamare la revisione di norme dominate dall'indole politica delle scelte, per realizzare un regime delle organizzazioni collettive più rispettoso dei valori costituzionali. È passato più di mezzo secolo prima che il legislatore si inducesse a rimuovere le norme più gravemente ispirate ad un superato atteggiamento di diffidenza: quelle relative alle autorizzazioni agli acquisti e alla procedura di riconoscimento.

Va però precisato che il codice era restrittivo all'origine, nella mente dei compilatori, e in particolare di Francesco Ferrara, secondo la cui convinzione un ente - per essere tale - necessitava del riconoscimento statale, allora attribuito con decreto del Presidente della Repubblica. Nella realtà la pubblica amministrazione, da tempo, quei restrittivi controlli più non li esercitava. Lo stesso riconoscimento non veniva quasi mai negato, ma certo si trattava di un procedimento lungo e faticoso, come ogni procedura burocratica.

Per questa ragione il sistema di riconoscimento è stato riformato con il d.p.r. n. 361/2000, affidandolo alle prefetture, che mi pare si siano organizzate molto bene (ho dato un'occhiata ai vari siti, in cui sono riportati moduli e suggerimenti). Inoltre l'art. 1 del medesimo d.p.r. richiede requisiti minimi per il riconoscimento stesso: uno scopo possibile (e lecito) e un patrimonio ad esso proporzionato.

Ma prima ancora è successo che, sull'onda delle tutele costituzionali,

le associazioni prive di riconoscimento siano state equiparate - dopo pochi anni dall'emanazione del codice - a quelle riconosciute, con lievi differenze di trattamento giuridico. Anche le associazioni c.d. di fatto sono perciò considerate enti, e già dal momento della costituzione, che può effettuarsi per scrittura privata, e senza controllo di alcun tipo.

Passando dal piano delle norme a quello della realtà concreta è inoltre successo che il modello dell'associazione non riconosciuta (apprestato in via marginale per enti di scarsa importanza e limitate dimensioni) è divenuto di gran lunga il più usato dalle organizzazioni associative, anche le più rilevanti, per scopi, ideologia, attività, patrimonio, numero dei componenti, articolazioni territoriali, importanza politica e impegno civile.

Il fenomeno si concreta ora in cifre fornite da interessanti indagini statistiche, in cui si legge che più del 60% degli enti assume la veste di associazione non riconosciuta, il 30% quella dell'associazione riconosciuta e il rimanente 10% assume altre forme.

Questo fatto è stato a lungo presentato come un apprezzabile affermarsi di istanze di libertà nei confronti di un regime autoritario e vessatorio, ma si è concretato, a ben vedere, in una fuga dal sistema e nel fallimento palese di una disciplina, nel timore delle forme apprestate dal legislatore. Niente fa pensare inoltre, al momento attuale, che in futuro non avverrà diversamente e che le norme dedicate nella riforma alle associazioni riconosciute (che prevede, come vedremo tra poco, un più semplice controllo notarile rispetto all'iscrizione nel registro prefettizio) non sia stato allestito per la minoranza degli enti. Un variegato complesso di coattivi modelli statutari e correlati regimi di controlli è invece previsto, va ribadito, nell'ambito della normativa speciale.

Le circa 140000 (stando all'indagine statistica del 1999) associazioni non riconosciute (rispetto alle 60000 provviste di riconoscimento) sul piano civilistico sono disciplinate da tre norme: gli artt. 36, 37, e 38, che in realtà regolano ben poco. La prima affida l'organizzazione dell'ente all'autonomia degli associati, non prevedendo neppure se debba esserci un'assemblea e un consiglio di amministrazione, tanto è vero che giuristi illustri lo negano. Il fondo comune non può essere diviso finché dura l'associazione e non si può chiedere la quota in caso di recesso (art. 37), mentre l'art. 38, che stabilisce una responsabilità

suppletiva di chi ha agito, riguarda solo i rapporti con i terzi.

Non v'è dubbio che la riforma dovrà fare i conti con questi esiti irreversibili: a) l'a pressoché totale equiparazione tra enti riconosciuti e non riconosciuti; b) l'enorme diffusione dell'ente non riconosciuto; c) La molteplicità di figure create dalla legge speciale.

I tratti salienti della riforma, per riassumere, sono comunque questi: Viene ribadita la distinzione tra associazione e fondazione; una rilevante novità è la sostituzione del controllo notarile a quello amministrativo: sarà attribuito al notaio il potere di controllo sulla legittimità dello statuto e dell'atto costitutivo e sulla liceità dello scopo perseguito, con un procedimento analogo al modello introdotto dal testo riformato dell'art. 2328 ss c.c. per le società (art. 3 della proposta di riforma).

È scontato che verrà riaffermata, e con vigore, la previsione dell'assenza dello scopo di lucro in tutte le fasi della vita dell'ente, anche quella estintiva. La riforma però, opportunamente, distingue gli enti a seconda del fine: il cuore della normativa si basa, infatti sul profilo funzionale e consiste nella distinzione tra gli enti che perseguono fini di interesse collettivo e quelli che realizzano scopi meramente privati (art. 2, lett. f del progetto di riforma).

La natura degli interessi coinvolti costituisce perciò il presupposto per graduare la sfera di autonomia e determinare il tipo di controllo. Vi sarebbe un'ampia autonomia statutaria quando vengono perseguiti interessi privati, mentre l'ente che suscita affidamento in ordine alla realizzazione di fini collettivi o riferibili alla generalità sarebbe assoggettato a norme maggiormente restrittive.

Sarebbero previsti, in particolare, oltre a strumenti di vigilanza esterna, sistemi di controllo interno, idonei a vigilare sulla regolarità dell'attività dell'ente e sull'effettivo perseguimento dei fini statuari.

Un comitato di controllo interno è previsto, per essere più precisi, con riguardo alle associazioni (art. 4, lett. b), mentre per le fondazioni viene annunciato l'intervento del tribunale, che si sostituirebbe all'autorità amministrativa nelle ipotesi di cui agli artt. 25, 27 e 28 c.c. (sostituzione degli amministratori, estinzione e trasformazione: art. 5, 2° co., lett. i, k, l del progetto di riforma).

Queste sono dunque le novità più rilevanti: abolizione del controllo amministrativo, introduzione, per i gruppi associativi, di un controllo di

tipo interno e, per le fondazioni, assegnazione di compiti ai tribunali. La riforma dedica poi una lunga norma (art. 7) all'esercizio dell'impresa, disciplinato anche, di recente, dal d. lgs n. 155/2006, che ha introdotto l'impresa sociale

Non è chiaro se verrà istituita un'autorità di controllo, prevista tra le righe del progetto di riforma, ma in modo un po' criptico, e quali ne saranno i compiti (art. 8, 2° co.).

Nel progetto è poi prevista una norma (l'art. 1, 2° co.), in cui si prevede che la riforma realizzerà "il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti", mentre l'art. 10 dispone, a sua volta, che debba emanarsi un decreto per operare un coordinamento materiale della restante disciplina, compito, è inutile precisarlo, di grande complessità.

APPROFONDIMENTI

Sviluppo Socio-economico e Innovazione Sociale: nuovi assetti normativi per il Terzo Settore.

Natalia Montinari⁵

Questo contributo prende le mosse dal vivace dibattito svoltosi, lo scorso 13 e 14 ottobre, al “Le Giornate di Bertinoro per l’Economia Civile”, appuntamento annuale promosso da Aiccon⁶, giunto oramai alla settima edizione, e dedicato –quest’anno– al tema della “Regolamentazione del Terzo Settore e Innovazione Sociale”. Partendo dall’analisi di questi due concetti la discussione si è focalizzata sui possibili legami tra essi: può la regolamentazione favorire l’innovazione sociale? In che modo questo impatto della legislazione sui comportamenti degli agenti economici, di cui sempre più studiosi di economia e di diritto sembrano convinti, interessa i soggetti non-profit, protagonisti di grande innovazione sociale nel nostro paese? Il dibattito di Bertinoro, cui hanno preso parte esponenti del mondo universitario, delle istituzioni, della politica e delle imprese, ma soprattutto operatori sociali nell’ambito del terzo settore e della pubblica amministrazione, ha evidenziato che è necessaria l’esistenza di un sistema di regole in grado di supportare concretamente l’innovazione sociale –non solo in ambito non-profit– attraverso la promozione di pratiche di sussidiarietà orizzontale. Affinché la promozione dell’innovazione sociale passi attraverso le regole è necessario –nell’ambito del terzo settore– che la legislazione

⁵ Natalia Montinari, Università di Padova: natalia.montinari@unipd.it. Desidero ringraziare il Prof. Stefano Zamagni, per i preziosi consigli. Grazie anche al Prof. Benedetto Gui per le interessanti osservazioni, e ancora a Paolo Venturi, Giulio Ecchia, Luca Zarri, Francesca Battistoni, Ruggero Villani. Rimango unica responsabile di eventuali errori.

⁶ A.I.C.CO.N. è l’Associazione Italiana per la promozione della Cultura della Cooperazione e del Non-profit, costituitasi presso la Facoltà di Economia di Forlì, Corso Universitario in Economia delle Imprese Cooperative e delle Organizzazioni Non-profit, con lo scopo di promuovere iniziative volte alla promozione della cultura della solidarietà con particolare attenzione alle idealità, prospettive, attività e problemi delle Organizzazioni Non-profit e delle Imprese Cooperative. www.aiccon.it.

sia in grado di riconoscere le diverse identità che compongono il settore non-profit, così da non imporre un unico modello, che risulterebbe inevitabilmente inadeguato e incapace a promuovere le innovazioni sociali di cui il nostro paese ha bisogno. Come già era emerso nel corso della VI edizione delle Giornate, guardando infatti alle modalità di formazione delle realtà del terzo settore e non alle classificazioni giuridiche, è possibile individuare tre grandi modelli identitari: il modello associazionistico, che intende le ONP come espressione della società civile, in cui le persone si uniscono per il dare atto ad un progetto in comune; il modello che vede le ONP come espressione della sfera pubblica, e infine, il terzo settore come espressione diretta del *for profit*⁷. La molteplicità dei soggetti –in termini di riferimenti identitari– e la pluralità di relazioni che possono crearsi tra essi, e con i soggetti espressione della sfera del mercato e dello stato, sembrano essere un ingrediente importante per creare un ambiente in grado di promuovere la sperimentazione e aumentare la capacità di rispondere ai bisogni emergenti in ambito sociale, ossia la capacità di innovare. Scegliere come modello per il settore non-profit una sola delle matrici culturali esistenti implica la rinuncia a un pluralismo e a una molteplicità delle modalità di agire che invece sembrano essere un ingrediente importante per favorire l'innovazione sociale ed economica. Come si avrà meglio modo di argomentare, infatti, l'innovazione prende le mosse da una particolare capacità di lettura della realtà, diversa rispetto a quella esistente, e in tal senso la molteplicità di posizioni costituisce un terreno fertile e in grado di aumentare lo spazio delle sperimentazioni, aumentando dunque, la probabilità di realizzare innovazioni sociali ed economiche.

Vale la pena ricordare brevemente il percorso del dibattito svoltosi, a partire dal 2001 a Bertinoro. Si tratta di una riflessione che ha tracciato –nel corso di questi anni– una linea di studio e dibattito sulle tematiche di frontiera del terzo settore, individuando gli snodi cruciali su cui le diverse realtà si sono nel tempo confrontate con gli altri attori sociali ed economici. L'edizione svoltasi lo scorso anno è stata dedicata

7 Esempi di ONP rientranti nella seconda classificazione sono le cooperative sociali promosse dagli Enti Locali, o dai sindacati; nel terzo modello rientrano le realtà promosse da soggetti *for profit*: esempio principale sono le fondazioni d'impresa.

all'analisi delle diverse identità rintracciabili in ambito non-profit con riferimento alle modalità di formazione dei soggetti (piuttosto che al loro inquadramento giuridico). In particolare ci si è interrogati sulla natura –conflittuale, o convergenziale- delle dinamiche evolutive tra i diversi modelli culturali esistenti. La prima edizione delle Giornate di Bertinoro, come ricordato, parte nel 2001, con l'analisi delle specificità che il modello di non-profit italiano presenta rispetto alla realtà statunitense. L'edizione del 2002 si focalizza sull'analisi dell'impresa sociale, introducendo nel nostro paese un dibattito culminato –lo scorso anno– con la conclusione dell'iter legislativo sull'impresa sociale, che ha per la prima volta introdotto la possibilità nel nostro ordinamento, di esercitare attività imprenditoriali con finalità diverse da quella del profitto. Nell'edizione successiva, il dibattito si è concentrato su il mercato di qualità sociale, uno spazio entro cui concepire forme di competizione tra soggetti non-profit e altre forme di impresa per la fornitura di beni di rilevanza sociale. Logica evoluzione di tale riflessione è stata il passaggio dall'idea di government a quella di governance allargata, che indica un'attività plurale e partecipata, in cui i soggetti del terzo settore sono coinvolti non solo come portatori di risorse, ma come realtà dotate di un'autonoma capacità di intervento sociale. In uno scenario di governance risulta necessario operare un ripensamento delle modalità di rappresentanza del terzo settore. È stato questo il dibattito dell'edizione del 2005, che ha analizzato le modalità attraverso cui i soggetti non-profit possono essere coinvolti e resi partecipi dell'agenda politica: il modello della democrazia deliberativa è sembrato emergere come quello in grado di rappresentare in modo migliore le istanze e le pluralità di cui il mondo non-profit è depositario.

Riprendendo l'analisi svolta nell'ultima delle edizioni delle giornate di Bertinoro per l'Economia Civile, questo contributo intende sottolineare il ruolo che l'assetto normativo ha nel promuovere i comportamenti degli agenti economici. Le regole, infatti, incidono –nel tempo– sulla struttura motivazionale degli agenti economici divenendo un elemento cruciale per determinare la salienza di specifici tratti comportamentali. La necessità di una riforma organica della legislazione sui soggetti non-profit si rende allora doppiamente necessaria, in primo luogo per effettuare una razionalizzazione della normativa esistente, ma anche

per preservare la pluralità e la ricchezza delle motivazioni all'agire economico nella nostra società, rendendo possibile che comportamenti diversi dal self-interest –di cui le organizzazioni non-profit sono espressione- si affermino nel tempo.

In questa prospettiva nelle pagine che seguono sarà presentata un'analisi dell'impatto che le istituzioni economiche –e l'assetto normativo in particolare- hanno sui comportamenti e sulle motivazioni degli agenti economici singoli e organizzati. L'obiettivo è quello di evidenziare come la riflessione su particolari forme istituzionali abbia una grande rilevanza per l'evoluzione del settore non-profit all'interno di un determinato sistema economico.

Il lavoro si articola come segue: in primo luogo sarà evidenziata la necessità di promuovere, nel nostro paese, una riforma della legislazione dei soggetti non-profit. Essa dovrà essere in grado di tenere conto della specificità di cui tali organizzazioni sono portatrici e del ruolo cruciale che hanno nelle società post-moderne. Le ONP, infatti, sono in grado di incidere sul benessere e sulla qualità della vita delle persone. La parte centrale del lavoro presenta in maniera concisa i risultati di un filone di ricerca economica secondo cui le istituzioni sono uno dei fattori chiave per lo sviluppo sociale ed economico di un paese. Le regole –in quanto istituzioni formali- non sono intese semplicemente come sistemi di incentivi definiti in un dato momento storico, ma vengono viste come alcuni dei fattori che concorrono a determinare le strutture motivazionali delle persone. Questo implica che si tenga conto di simili potenziali livelli di interazione nel momento in cui le istituzioni vengono definite o modificate. Gli assetti istituzionali, inoltre, sembra non siano neutrali rispetto alla possibilità di attuazione di processi di innovazione sociale. Il terzo paragrafo presenta una breve analisi di questo concetto, evidenziando il ruolo storico che le ONP hanno avuto nel nostro paese, rendendosi protagoniste di importanti innovazioni nell'ambito dei servizi alla persona con un rilevante impatto economico.

L'obiettivo di questa rassegna non è quello di definire una configurazione di assetti istituzionali ottimale. I diversi contributi presentati evidenziano gli effetti potenziali delle istituzioni sui comportamenti e le motivazioni rappresentando uno stimolo al dibattito che si apre in questa direzione. Molto lavoro resta ancora da fare sulla caratte-

rizzazione delle dinamiche di interazione tra motivazioni e assetto istituzionale, prima di poter definire strategie di design istituzionale i cui effetti –diretti e indiretti- su comportamenti e motivazioni degli agenti economici siano del tutto noti e prevedibili, dunque volutamente perseguibili.

Il messaggio di quest'articolo è che le istituzioni economiche non sono ininfluenti per l'esito del processo di sviluppo sociale ed economico. Gli assetti istituzionali non sono ininfluenti rispetto all'attuazione di pratiche di innovazione sociale né rispetto alla determinazione del ruolo che i soggetti non-profit ricoprono in una società. Primo passo per muoversi in questa direzione consiste nell'acquisire consapevolezza sull'esistenza di queste dinamiche, oggetto di studio della più recente teoria economica. Da una simile prospettiva il momento della definizione degli asset normativi di un sistema sociale ed economico –nonché l'azione di definizione degli interventi di policy- si caricano di un nuovo significato e di una nuova grande rilevanza per il processo economico –finora trascurata da gran parte dell'analisi economica e dagli stessi legislatori e policy makers-, che merita invece grande attenzione.

Post-modernità e motivazioni economiche: la necessità di una riforma legislativa per il Terzo Settore.

Il terzo settore⁸ è giunto ad un momento di svolta: dopo una fase di riconoscimento –da parte del legislatore e dell'intera società- delle capacità proprie dei soggetti che lo compongono, non priva peraltro di tentativi di lettura di stampo residuale rispetto alle sfere dello stato e

8 In questo contributo i termini “non-profit”, “terzo settore” e “soggetti della società civile” saranno utilizzati come sinonimi, facendo riferimento a uno spazio distinto da quello dello Stato e del Mercato in cui si muovono realtà organizzative tra loro differenti, identificabili –nel nostro ordinamento- con le seguenti tipologie giuridiche: associazioni, fondazioni e comitat, cooperative sociali, associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, organizzazioni non governative, fondazioni di origine bancaria imprese sociali. Ciò che accomuna queste realtà è la priorità attribuita alla *mission* rispetto alla finalità di profitto, “*la capacità di contribuire alla selezione sociale di motivazioni comportamentali non individualistiche, alla soluzione di problemi di equità sociale, all'accumulazione di capitale simbolico-identitario, nonché alla promozione ed espansione degli spazi di libertà positiva nella società*”, Sacco P.L., Zarri, L., (2006).

del mercato⁹, sembrano maturi i tempi per una riforma organica della disciplina. L'attuale corpus normativo relativo ai soggetti non-profit si compone di una serie di provvedimenti frammentati (che costituiscono la c.d. legislazione speciale)¹⁰, volti a normare di volta in volta singole figure giuridiche, e si affianca ad un codice civile decisamente non in grado di riconoscere le specificità di cui tali realtà sono portatrici, sia in riferimento all'attività di supporto al sistema di welfare, sia sotto il profilo della funzione produttiva da esse esercitata (Cafaggi 2007).

In questo momento storico una riforma della normativa sui soggetti non-profit appare più che mai necessaria. Essa potrebbe riordinare l'assetto legislativo in materia ma soprattutto riconoscere le specificità di cui le ONP sono portatrici. Nei processi di sviluppo post-industriali esse risultano in grado di aumentare le occasioni di partecipazione sociale influenzando positivamente il benessere delle persone e la crescita del bene comune.

Questa caratteristica si coglie nella prospettiva teorica dell'Economia Civile—cui questo contributo fa riferimento. A differenza delle visioni residuali (che intendono l'esistenza delle ONP come risposta ai fallimenti dello Stato e del Mercato), l'Economic Civile rintraccia la peculiarità delle organizzazioni di terzo settore nella capacità di fornire beni relazionali¹¹. Questa particolare tipologia di beni è in grado— a

9 Per una rassegna della letteratura sull'esistenza del settore non-profit si rimanda a Sacco P.L., Zarri, L., (2006). Per una proposta di lettura non residuale si rimanda a Bruni, L., Zamagni, S., (2004).

10 Diverse sono le normative che dal 1991 ad oggi hanno disciplinato i soggetti non-profit. La L.118/2005 e il relativo d.lgs. 155/2006 hanno introdotto nel nostro ordinamento la qualifica dell'*Impresa Sociale*. Con riferimento alla normativa speciale, le *organizzazioni di volontariato* sono disciplinate dalla Legge 266/91; le *cooperative sociali* dal D.lgs. 381/91; le *associazioni di promozione sociale* dalla Legge 383/2000. Discipline speciali sono previste anche per le *ONG*, organizzazioni non governative impegnate in attività di cooperazione allo sviluppo, e per le *Fondazioni di origine Bancaria*. Il trattamento fiscale di gran parte degli enti non-profit è previsto invece nel D.lgs. 460/97, che istituisce la categoria fiscale delle ONLUS, la legge finanziaria per il 2006 ha poi introdotto la normativa del "5 x 1000" che dà la possibilità al contribuente di destinare una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a: 1) O.n.l.u.s., associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionali, regionali e provinciali e alle associazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), d.lgs. 460/97; 2) enti della ricerca scientifica e dell'università, 3) enti che svolgono ricerca sanitaria.

11 I *beni relazionali* sono definiti come quei beni "che possono essere posseduti solo attraverso intese reciproche che vengono in essere dopo appropriate azioni congiunte intraprese da una persona e da altre non arbitrarie" (Uhlamer, 1998). Tale concetto è stato introdotto in maniera contemporanea e indipendente da Gui (1987) e Uhlamer (1989) per indicare quei beni che

livello micro- di accrescere il well being individuale e –a livello macro- di attivare processi di accumulazione del capitale sociale presente sui territori. Questi processi a loro volta influenzano positivamente il godimento degli stessi beni relazionali e –da ultimo, attivando dei circoli virtuosi- incidono positivamente sullo sviluppo sociale ed economico delle comunità (Antoci, Sacco, Vanin 2004).

Dato il forte legame con la relazione entro cui emergono, la possibilità di consumare beni relazionali aumenta al crescere della quantità di tempo che tutte le parti coinvolte nella relazione investono in essa. Questo fa sì che i beni relazionali non possano essere prodotti e consumati in maniera unilaterale: il loro consumo presuppone la reciprocità¹². Come rileva Zamagni (2005), il carattere relazionale è però –al contempo- ciò che ne determina la fragilità: non è possibile consumare privatamente i beni relazionali perché la relazionalità implica che gli altri soggetti coinvolti nella relazione scelgano liberamente di parteciparvi.¹³

Le società in cui viviamo –che più avanti definiremo come post-industriali o post-moderne- si caratterizzano per una crescente diminuzione della produzione e del consumo di beni relazionali, che tendono ad essere sostituiti con i beni posizionali¹⁴. Quest’ultima classificazione identifica una tipologia di beni che conferiscono a chi li possiede un certo livello di utilità in quanto consentono di occupare una specifica posizione relativa (status) all’interno di un gruppo sociale di riferimen-

soddisfano i bisogni relazionali delle persone che -a differenza dei bisogni individuali- possono essere appagati solo in un contesto relazionale.

12 La *definizione di reciprocità* cui si fa riferimento è quella proposta da Bruni Zamagni (2004). Si tratta di un concetto vicino alla visione di *reciproca assistenza* di Genovesi, sintetizzabile in tre caratteristiche: a) condizionalità *incondizionale*; b) bidirezionalità; c) transitività. Rileva Viviani (2006): “*L’idea di reciprocità è vista come un filtro metodologico che arricchisce la visione antropologica del soggetto rispetto all’*homo oeconomicus* e integra lo scambio spersonalizzato del contratto con altri sistemi di scelta e di coordinamento sociale: non come una finalità assoluta dell’azione individuale che si sostituisca allo scambio di equivalenti*”.

13 L’amicizia, i rapporti familiari, la fiducia sono tipicamente indicati come *asset* relazionali. Sebbene il bene relazionale non sia riconducibile interamente alla relazione, in un certo senso esso è inscindibile dalla relazione stessa perché nasce e finisce con essa.

14 Si tratta di beni con caratteristiche opposte ai beni relazionali: come rileva Zarri (2007), la loro peculiarità consiste “*nel fatto di essere desiderati non tanto per il loro valore intrinseco quanto piuttosto per il loro contenuto simbolico, che consente ai soggetti che ne entrano in possesso di differenziarsi da un determinato gruppo sociale di riferimento e di identificarsi con un altro gruppo sociale*”. Cfr. Bruni Zarri (2007), a cui si rimanda, per un approfondimento. Cfr anche Hirsh (1981).

to, in cui il consumatore vuole posizionarsi. Per poter trarre utilità dal bene posizionale –quindi- è necessario distaccare gli altri, contrariamente a quanto accade con i beni relazionali che si fondano sulla relazione con l'altro. Il consumismo, -rileva ancora Zamagni (2005)- è un effetto della competizione posizionale: acquisire una certa posizione relativa impone di sostenere elevati livelli di consumo. L'isolamento dagli altri avviene in un duplice modo: per l'esigenza di distinguersi nella scala sociale, e per l'esigenza di aumentare i ritmi di lavoro in modo da disporre redditi tali da sostenere i più elevati livelli di consumo. Il tempo aggiuntivo dedicato al lavoro è sottratto alle relazioni sociali, e i livelli crescenti di solitudine che si osservano nelle nostre città, o le c.d. trappole di povertà relazionale, testimoniando l'esistenza di simili dinamiche, richiamano quello che la letteratura economica ha definito come “il paradosso della felicità”. Oltre certi livelli di reddito e di consumo, l'aumento della spesa in beni materiali non produce aumenti della “felicità”, ma può condurre addirittura ad una sua diminuzione.¹⁵ La felicità dipende in massima parte dalla relazione con altre persone -dunque dal livello di beni relazionali cui si riesce ad accedere- dimensione –come abbiamo visto- spesso sacrificata impiegando per aumentare il livello di reddito utilizzabile per acquisire dei beni posizionali.

Perché i beni relazionali sono sostituiti dai beni posizionali? A parità di condizioni, i beni relazionali costano più dei beni posizionali (che hanno però basso potenziale gratificatorio, dunque una veloce obsolescenza). “I beni relazionali richiedono un maggiore investimento iniziale e comportano maggiore rischiosità: posso investire tempo e risorse in un rapporto che poi non va a buon fine, divenendo addirittura fonte di infelicità”¹⁶ (cfr. Zamagni (2005)).

Richiedendo la partecipazione degli agenti nella loro identità di per-

15 Nel 1974 Easterlin –iniziatore di questo filone di analisi economica, psicologica e sociologica- evidenziò che, nel rapporto tra paesi, non si registra quella correlazione positiva tra reddito e felicità che ci si aspetterebbe di trovare. I paesi più poveri non si caratterizzano per una felicità inferiore a quella dei paesi più ricchi. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Easterlin (1995) e Bruni Porta (2005), e Frey Stutzer (2006).

16 I beni relazionali, infatti, non possono essere solo fonte di felicità, allo stesso modo è possibile che siano fonti di infelicità. Per una trattazione dettagliata di queste dinamiche si rimanda al lavoro di Antoci, Sacco Vanin (2002), Zamagni (2005), e Bruni Zarri (2007).

sone e richiedendo l'appartenenza ad un sistema culturale specifico, i beni relazionali non possono essere forniti né dalle organizzazioni operanti nella sfera del mercato (e informate al principio dello scambio di equivalenti) né dalle organizzazioni pubbliche -statali, che agiscono secondo il principio di redistribuzione¹⁷. Solo l'agire delle organizzazioni non-profit -specie nei contesti di post modernità sembra in grado di superare i vincoli di scarsità cui essi sono soggetti. La ragione di ciò è riscontrabile nel fatto che l'agire delle ONP è orientato al principio di reciprocità. In questo modo, esse sono in grado di produrre un sistema di relazioni e un livello di partecipazione sociale che possono funzionare come antidoto alla creazione di trappole di povertà relazionale e di sottoproduzione di beni relazionali.

A queste riflessioni di carattere generale si affianca la consapevolezza che negli ultimi venti anni le organizzazioni non-profit sono state, nel nostro paese, soggetti in grado di innovare profondamente il sistema sociale ed economico, portando all'attenzione con notevole anticipo -rispetto al dibattito nazionale- tematiche oggi ai primi posti nelle agende politiche nazionali ed europee. Si pensi alla questione ambientale e più in generale alla riflessione sulla sostenibilità del nostro modello economico di sviluppo; o si veda ancora il dibattito e l'attività svolti sugli ambiti di frontiera del welfare state che hanno portato all'attenzione il peso che la dimensione relazionale ricopre nella vita delle persone. Nel momento in cui si progettano interventi sociali questa dimensione diviene rilevante anche in ambito economico –accanto alla dimensione dell'efficienza.

Come richiamato precedentemente, l'operare delle ONP appare ancora più prezioso nei contesti post-moderni (identificati da molti studiosi¹⁸ con le società ad economia capitalistica avanzata). In simili realtà si assiste ad un vero e proprio mutamento qualitativo nelle dinamiche di produzione del valore del sistema economico, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta. Inglehart (2000) ritiene che questo fenomeno sia in larga parte spiegabile considerando i tassi positivi di sviluppo economico conosciuti dalle economie occidentali a partire

17 Per un approfondimento si rimanda a Bruni- Zamagni (2004), e Viviani (2006).

18 Cfr, tra gli altri, Inglehart (2000), Lyotard (1981), Bauman (2002).

dal secondo dopoguerra. Alla crescita economica si è affiancata una progressiva espansione delle libertà reali degli individui in termini di funzionamenti e capabilities¹⁹. Ciò ha determinato una modifica radicale delle determinanti del benessere individuale.

La conseguenza più evidente di questo processo di progressiva crescita economica, rilevano Sacco Viviani (2003), consiste nella problematicità che i processi di costruzione identitaria vengono assumendo nella vita delle persone: “L’individuo si è trovato proiettato, da una condizione di scarsità di risorse in una società rigida che definiva univocamente l’identità individuale, ad una società opulenta in cui spetta al soggetto elaborare la propria immagine del sé efficiente, contrattando tra molteplici mondi di senso che incontra nell’interazione sociale”. In un simile contesto le scelte di consumo e le scelte lavorative delle persone si caricano –anche in ambito economico- di significati simbolici: esse contribuiscono alla costruzione dell’identità individuale. Il passaggio dall’economia della scarsità all’economia dell’identità è caratterizzato dal fatto che le persone non vivono più in una società rigida e divisa in classi, ma sempre più una società fluida, (o liquida²⁰) che attua una “pluralizzazione dei mondi di vita” cui il soggetto appartiene, e in cui la partecipazione a determinate organizzazioni assume significati specifici e non spiegabili interamente secondo i canoni della c.d. razionalità strumentale.²¹

Si comprende in che senso la specificità delle organizzazioni non-profit assume un carattere del tutto peculiare in simili contesti sociali. La

19 Secondo Sen (2001), i *funzionamenti* sono le esperienze effettive (di essere o di fare) che l’individuo ha deciso di vivere in quanto gli attribuisce valore. Le *capacità* (o *capacitazioni*) sono invece le alternative di scelta, ossia l’insieme dei funzionamenti che un individuo può scegliere ed essere in grado di realizzare.

20 Cfr. Bauman, Z. (2002).

21 Hergreaves -Heap (1989), cui si rimanda per un approfondimento, propongono un superamento del concetto di *razionalità strumentale* (e dello schema mezzi- fini), introducendo il concetto di *razionalità espressiva*, a livello micro ma anche a livello sociale. La ragione di questo cambiamento di prospettiva è rintracciata proprio nell’emergenza della post-modernità che ci porta –in ambito economico- a ricercare una visione più *realistica* della complessità delle motivazioni umane e dei comportamenti economici cui esse sottendono, complessità che tutti abbiamo modo di osservare a vari livelli e in vari gradi di intensità, come consumatori, come lavoratori, e come imprenditori. Si pensi, ad esempio, alla crescente rilevanza e visibilità che, nei rispettivi ambiti, vengono assumendo fenomeni come il consumo critico, la finanza etica, l’attenzione alle motivazioni in ambito lavorativo, il coinvolgimento degli stakeholder e le pratiche di responsabilità sociale delle imprese... Interessante, a riguardo, l’analisi di Becchetti Paganetto (2003).

rilevanza dei servizi alla persona e dei servizi sociali –ambito di azione privilegiata delle organizzazioni non-profit- sul livello di qualità della vita degli individui è allora particolarmente evidente perché legata alla sfera relazionale: molto di rado la nuova povertà è una condizione che deriva dalla semplice mancanza di mezzi economici e beni strumentali, molto più frequentemente, invece, si tratta di situazioni che sono il risultato di percorsi più profondi legati alla marginalità sociale. I soggetti a rischio sono i più diversi e possono ritrovarsi in stato di bisogno in varie fasi della loro esistenza: la povertà diviene un rischio diffuso. Antidoto e assicurazione a questi eventi sono le relazioni sociali: producono fiducia reciproca, scambi, conoscenze e garantiscono un adeguato livello di qualità della vita, per i singoli individui e per l'intera collettività. La costruzione di legami sociali –allora- non può essere lasciata al caso ma necessita di politiche di sostegno da parte degli enti pubblici in cui alle ONP sia riconosciuto un ruolo privilegiato, in funzione proprio della loro capacità di leggere i bisogni emergenti delle persone, produrre beni relazionali e di porre in essere attività caratterizzate da un elevato contenuto in termini di innovazione sociale, in grado di contaminare la sfera di attività dello stato e del mercato.

Quello descritto fino a questo punto è lo scenario entro cui collocare il dibattito sulla necessità di un intervento di riforma organica della legislazione dei soggetti del terzo settore che risulti in grado di tenere conto della specificità di cui essi sono portatori. Collocandosi nell'ambito di una riforma complessiva del libro primo del codice civile, ci si auspica che il nuovo assetto renda efficaci alcune delle proposte di modifica dell'attuale legislazione che la dottrina e la giurisprudenza hanno avuto modo di evidenziare in questi anni e soprattutto che attui una armonizzazione e razionalizzazione della disciplina stessa, in relazione alle specificità di ogni tipologia organizzativa e di ogni settore di intervento, tutto ciò in un modo che possa consentire ancora ai soggetti non-profit, di continuare ad innovare in ambito sociale, come hanno fatto fino dalla nascita. Ciò che appare rilevante –ai fini del percorso di riflessione qui proposto- è la necessità che il design normativo sia in grado di riconoscere le specificità di cui i soggetti non-profit sono portatori sia in generale, in primo luogo ri-

petto alle organizzazioni il cui agire risulta improntato al principio della redistribuzione (sfera dello Stato) o dello scambio di equivalenti (sfera del Mercato), ma anche rispetto alla molteplicità di identità presenti all'interno dello stesso settore non-profit.²² Una legislazione che riconduca tutti i soggetti del terzo settore ad una sola di queste identità –quale essa sia– produrrà inevitabilmente dei fenomeni di spiazzamento motivazionale²³ che rischiano –in prospettiva– di depauperare questo settore proprio di una delle componenti alla base dell'attitudine all'innovazione: la pluralità delle matrici culturali, quindi la pluralità delle modalità di agire economico e la possibilità di momenti dialogici di confronto.

Quali istituzioni e quali regole alla base dello sviluppo sociale ed economico?

Dopo aver argomentato la necessità che la riforma legislativa del terzo settore tenga in considerazione la specificità delle organizzazioni non-profit, ossia la loro capacità di fornire beni relazionali, specie nei contesti post-moderni, questo paragrafo presenta un filone di letteratura che pone le istituzioni alla base delle determinanti dello sviluppo di un determinato paese. Ciò che appare interessante, in riferimento a questo contributo, è evidenziare le possibili relazioni e influenze che nel tempo interessano gli agenti economici e le interazioni tra essi. La presentazione sarà volutamente generale, e si pone come finalità quella di rimarcare la non neutralità delle istituzioni nel definire i percorsi di sviluppo sociale ed economico, evidenziando, al contrario, una

²² Cfr. Zamagni (2007 e 2005).

²³ Lo spiazzamento motivazionale (o *crowding out effect*), descrive una situazione in cui gli interventi esterni, come la regolazione o l'incentivazione monetaria, producono degli effetti di spiazzamento sulle motivazioni intrinseche degli agenti. Questo tipo di fenomeni sono descritti dalla *Motivation Crowding Theory*, proposta da studiosi di psicologia sociale (Deci Ryan (1985)). Si tratta di lavori focalizzati sullo studio dell'importanza delle componenti intrinseche nel comportamento umano. Si distinguono situazioni in cui l'intervento esterno rafforza tali motivazioni (c.d. *crowding in effect*) e situazioni in cui invece le spiazzano (c.d. *crowding out effect*). Va rilevato, tuttavia, che il ricorso alla categoria delle motivazioni intrinseche nella spiegazione dell'effetto degli incentivi sul comportamento umano incontra diversi tipi di problemi, dovuti, in primo luogo, alla mancanza di convergenza tra gli studiosi sull'esatta definizione del concetto di motivazione intrinseca.

molteplicità di influenze –dirette e indirette, immediate e di lungo termine- che la definizione di un assetto legislativo (e la sua modifica) sono in grado di esercitare in una società.

Dopo una prima parte dedicata a presentare il ruolo delle istituzioni economiche e le possibili interazioni con gli agenti economici, l'analisi si soffermerà sulle organizzazioni non-profit, evidenziando come, la particolare configurazione delle preferenze degli agenti che in esse partecipano, leghi simili riflessioni allo studio dell'evoluzione del terzo settore nell'ambito di un dato contesto socio-economico.

L'assetto istituzionale e normativo del sistema economico definisce lo spazio di movimento degli agenti economici, gli strumenti di cui essi dispongono nonché i fini legittimi che essi possono assegnare alle loro azioni. Si comprende, dunque, in che senso esso giochi un ruolo chiave nel determinare i percorsi di sviluppo delle diverse realtà organizzative che agiscono sulla sfera economica e sociale. Questo è particolarmente vero per le organizzazioni non-profit, in riferimento alle quali – come sarà chiaro alla fine di questo paragrafo- questa influenza sia diversa per rispetto a quanto accade per le imprese for profit.

Parte crescente della letteratura economica considera le istituzioni –endogenamente prodotte- come le determinanti profonde del grado di sviluppo di un paese in un certo momento storico²⁴. Dunque è alla differenza negli asset istituzionali (nello specifico degli asset relativi al sistema economico) che viene ricondotta l'analisi dei percorsi di crescita economica e sociale nelle nostre società. Le istituzioni, definite da North²⁵ come “le regole del gioco in una società, o più formalmente (...) i vincoli umanamente inventati che modellano l'interazione umana”, sono da intendersi come scelte organizzative, in grado –ad esempio,

24 Questo tipo di analisi è stato rivolto, in primo luogo, allo studio delle cause dei diversi livelli di sviluppo tra diversi paesi, ma è certo che offra spunti interessanti per spiegare il percorso di sviluppo sociale ed economico all'interno dei singoli paesi. Tre sono le classi in cui vengono fatte rientrare le “determinanti dello sviluppo”: i *fattori geografici* (tipicamente esogeni); i *fattori culturali* intesi sia in termini di istruzione (capitale umano) che in termini di modelli culturali (norme sociali di comportamento, capitale sociale) e i *fattori istituzionali*. Le istituzioni (che vanno a formare l'*assetto istituzionale* di un paese) sono distinguibili in *formali* ed *informali*, e in generale sono intese come complesso di valori, norme, consuetudini che regolano e definiscono i rapporti tra gli individui sia all'interno di un gruppo, che tra l'individuo ed un gruppo di cui non è parte integrante. Cfr Acemoglu, (2004). Per un approfondimento su queste teorie si rimanda a Boggio L.; Serravalli G., (2003).

25 Cfr. North (1990, 2003).

nell'ambito economico, di incoraggiare l'innovazione, le responsabilità, il risparmio, il provvedere al bene comune- in maniera diversa nei vari sistemi economici. Esse sono, almeno in parte, determinate dalla società o da un segmento di essa: nell'immediato costituiscono dei vincoli all'agire individuale, condizionando i comportamenti degli agenti economici, ma al tempo stesso e in un orizzonte di lungo periodo, esse non sono insensibili all'influenza dei comportamenti di tali agenti economici, e tendono a modificarsi per effetto dei comportamenti, potendo essere viste come il risultato dell'interazione ripetuta degli agenti (c.d. meccanismo co-evolutivo).

La prospettiva relazionale²⁶ –in ambito sociologico ed economico- presenta un'analisi delle istituzioni formali ed informali intese come complesso di valori, norme, consuetudini che regolano e definiscono i rapporti tra gli individui sia all'interno di un gruppo, che tra l'individuo ed un gruppo di cui non è parte integrante. Si tratta di una definizione centrata sul concetto di effetto emergente, che indica il risultato parzialmente inatteso delle interazioni tra gli agenti economici stessi e tra essi e le istituzioni.²⁷ Nel momento in cui si assume che l'interazione tra gli agenti economici -e tra gli agenti economici e le istituzioni- possa dare luogo a fenomeni emergenti a livello di sistema, la spiegazione della società non si esaurisce, in questo approccio, con lo studio delle sue componenti elementari (individui e istituzioni). Una simile prospettiva di analisi ci porta inoltre a definire la non neutralità del

26 La prospettiva relazionale è stata introdotta in Italia dal lavoro del sociologo Pier Paolo Donati: la società è intesa come composta da relazioni sistematiche e durevoli prodotte dall'agire delle persone. Cfr. Donati (1991). In ambito economico, questo approccio porta ad abbracciare la c.d. "variante debole" dell'individualismo metodologico, ossia, a mantenere l'individuo come punto di partenza privilegiato nella spiegazione dei fenomeni economici e, in generale sociali, potendo però considerare gli *effetti emergenti* che derivano dalle interazioni tra gli elementi costitutivi del sistema, dunque il peso delle relazioni, e riuscendo così a dare maggior peso alle istituzioni e ai contesti di azione degli agenti nelle analisi. Pur partendo in primo luogo dall'individuo, questa prospettiva di analisi ci permette di uscire dal paradigma analitico dell'*individualismo metodologico* (che considera il sistema economico come semplice somma degli elementi che lo costituiscono) senza però ricadere nella prospettiva dell'*olismo metodologico* (che spiega i fenomeni economici a partire dal comportamento delle unità collettive, attribuendo in questo modo maggior peso al tutto, rispetto alla somma delle sue parti), cfr. Del Bono Zamagni (1999).

27 Si tratta di un concetto introdotto dalla prospettiva di studio relazionale in sociologia ed economia. L'effetto emergente indica una sorta di "retroazione" dei fatti sociali sugli individui che ha una natura superiore e –parzialmente inattesa- rispetto alla somma delle azioni e delle cause note, pur rimanendo del tutto inscindibile e incomprensibile se privato del riferimento ad essi. Per un approfondimento si rimanda a Donati (1991).

contesto in cui le relazioni avvengono: le istituzioni sono al contempo parte della relazione e per certi versi definiscono le modalità entro cui la relazione può avvenire e in questo modo ne influenzano l'esito.

Al filone teorico centrato sul ruolo delle istituzioni nei processi di sviluppo, che si focalizza su una formulazione del concetto di crescita di natura prettamente economica, può essere affiancato l'importante contributo di A.Sen. L'economista indiano ha proposto una concezione di sviluppo inteso come libertà –vista contemporaneamente in senso positivo e negativo-, aprendo così un campo di analisi multidimensionale sulle disuguaglianze non solo tra Nord e Sud del mondo, ma anche sulla polarizzazione sociale ed economica all'interno dei paesi cosiddetti “ricchi”, in cui si registra un progressivo aumento della disuguaglianza relativa²⁸.

L'idea di intendere la povertà come incapacità di accedere a determinati stati di essere e di fare- e non semplicemente come carenza di risorse economiche- porta un notevole cambiamento di prospettiva, da cui discende una revisione della distribuzione delle reali capacità di scelta individuali. Lungi dal negare l'importanza della dimensione economica nello sviluppo delle persone e delle società, questo approccio ci permette di valorizzare dimensioni dell'attività economica come quelle poste in essere dalle ONP, in cui il profitto non è il fine dell'attività stessa ma un mezzo per il raggiungimento della mission, in cui la dimensione economica e materiale non è la sola in grado di spiegare il comportamento umano che ha rilevanza in ambito economico.²⁹

Alla luce di quanto detto fin qui, emerge che gli spazi economici tracciati da particolari asset istituzionali –come ad esempio specifiche configurazioni del mercato- cessano allora di apparire come meccanismi neutri, ma si rivelano in grado di guidare il nostro percorso di sviluppo, indirizzandolo in una direzione piuttosto che in altre.

Questo vale anche per il diritto in quanto istituzione formale: esso è vincolo ai cambiamenti che si vorrebbero subito assecondare e istitu-

28 Egli stesso si richiama all'Etica Nicomachea di Aristotele, in cui alla ricchezza viene riconosciuto un ruolo esclusivamente strumentale, dato che la sua utilità risiede in ciò che permette di fare. Sen A., (2001).

29 Vale, anche in questo ambito, il riferimento al *paradosso della felicità*, cui si faceva riferimento anche in precedenza, nella nota 16.

zionalizzare, e al contempo risorsa perché contenitore di idee culturalmente sedimentate e di un sentire sociale che si prestano spesso ad interpretazioni ricche di spunti e implicazioni che assurgono a punto di riferimento scelto più o meno consapevolmente dagli agenti economici di un sistema, oltre che, naturalmente da ogni cittadino e ogni altra istituzione. Se nel breve periodo il diritto definisce in ambito economico i limiti di azione degli agenti, gli strumenti operativi che possono essere utilizzati, “tipizzano” le finalità legittime che possono essere assegnate ai diversi comportamenti e, nel definire tali vincoli, ha anche l’importante compito di indurre gli agenti economici perseguire dei fini e degli obiettivi che siano meritevoli di essere perseguiti in quanto volti alla realizzazione del bene comune.

Come per le altre istituzioni, la relazione tra comportamento economico ed evoluzione normativa e sociale è multidimensionale e non si esaurisce in questa direzione: le regole non forniscono solo degli incentivi per l’adozione di determinati comportamenti ma –nel tempo-, oltre a poter essere modificate dai comportamenti a loro volta, risultano in grado di incidere sulla struttura motivazionale degli agenti economici e sulla loro identità. Quest’ultima interazione potenziale è stata investigata solo recentemente, e sicuramente necessita di maggiori contributi analitici volti all’analisi dei meccanismi attraverso cui questa influenza prende forma. Interessante sarà anche studiare se esistono -e in che modalità si manifestano- interazioni con la dinamica che porta i comportamenti degli agenti economici ad incidere sulla definizione degli asset normativi. Avendo come riferimento di analisi un orizzonte temporale di lungo periodo, infatti, è possibile osservare due piani di interazioni differenti: da un lato i comportamenti dei singoli agenti economici sono in grado di incidere sugli assetti normativi (da cui sono condizionati nel breve periodo), dall’altro, si osserva un processo di interiorizzazione delle regole, che dunque divengono parte delle motivazioni degli agenti economici.

Questo aspetto relativo all’impatto della regolamentazione giuridica sull’evoluzione dei comportamenti individuali (nonché di specifiche tipologie organizzative –quali quelle del terzo settore), necessita di essere collocato all’interno di una riflessione più ampia, che tenga in qualche modo in considerazione le variabili culturali del sistema. La

scelta di un particolare assetto organizzativo piuttosto che altri, infatti, determina l'ammissibilità e la potenziale salienza di una molteplicità di orientamenti sociali³⁰ e dunque di comportamenti economici molto diversi tra loro e non necessariamente riconducibili a forme di egoismo più o meno sofisticate.

Interessanti appaiono, in questa linea di ragionamento, i contributi di Bar-Gill e Fershtman (2004), e di Bowles (1998), in cui –da una prospettiva economica³¹– si indaga, nello specifico, la possibilità che le regole abbiano influenza sulle motivazioni delle persone, incentivando nel breve termine determinati comportamenti, riuscendo, alla fine ad influire sulla loro struttura motivazionale. Per comprendere questi risultati cruciale importanza riveste l'assunzione di endogeneità delle preferenze, e l'ipotesi che esse siano determinate anche attraverso un processo di apprendimento. Questa apertura consente di accettare la possibilità che anche il sistema legale, influenzando l'outcome del mercato, possa avere un qualche effetto sulla dinamica di formazione delle preferenze degli agenti economici, agendo dapprima sui comportamenti, e arrivando poi a modificare le stesse strutture motivazionali.³²

In linea con questi contributi emerge che l'analisi economica del diritto ci fornisce non solo la descrizione dei sistemi di incentivazione, ma la possibilità di studiare dei meccanismi in grado di incidere sulla formazione delle preferenze, quantomeno in maniera indiretta, influenzando "l'identità degli individui" ("who they are", con le parole di Bar-Gill e Fershtman), e quindi le azioni scelte in relazione della propria specifica identità.

Il lavoro di Bowles (1998) tipizza –con riferimenti alla letteratura

30 Si tratta di un concetto introdotto da Joiremann (1996): sembra più realistico pensare, infatti, che l'individuo sia per lo più attraversato da tali fasci di orientamenti, piuttosto che dominato da preferenze singole e immutabili. L'efficacia degli orientamenti di valore sociale è valutata in relazione a due diverse dimensioni: la *vitality* e la *satisfaction*. La *vitality* rimanda al benessere materiale dell'individuo, mentre la *satisfaction* riguarda il livello di appagamento soggettivo, in relazione alla propria motivazione, in termini di distribuzione dei guadagni tra sé e gli altri.

31 L'interesse dell'economia verso una simile prospettiva di analisi è relativamente recente rispetto a quello di altre discipline sociali quali ad esempio l'antropologia e la psicologia cognitiva, che partono da una visione più permeabile dell'essere umano, rispetto alla visione neoclassica dell'*homo oeconomicus*, caratterizzato da preferenze esogene e volto a massimizzare l'utilità come definita nella propria funzione obiettivo. Cfr. Stigler Becker (1977).

32 Cfr. Bar-Gill, O., Fershtman, C., (2004), e S. Bowles (1998).

teorica ed empirica- cinque effetti dei mercati e delle altre istituzioni economiche sulla dinamica di formazione delle preferenze. In primo luogo è evidenziabile un effetto di framing: si osserva che le persone compiono scelte differenti in relazione al fatto che gli esisti di alcune situazioni tra loro identiche siano state o meno prodotte dal meccanismo di mercato. In secondo luogo esse influenzano la motivazione estrinseca ed intrinseca in una sorta di continuum: le scelte di mercato effettuate in conformità a determinati sistemi di incentivi possono retroagire sulle preferenze individuali attraverso l'operare di meccanismi individuali quali il c.d. senso di competenza e il desiderio di autodeterminazione³³. In terzo luogo si osserva un effetto sull'evoluzione delle norme sociali derivante dal fatto che le istituzioni determinano la struttura entro cui si svolgono le interazioni sociali, favorendo o penalizzando l'operare di alcune norme piuttosto che di altre. Vi è poi un'influenza sui valori degli individui: le regole e in generale le istituzioni economiche formalizzano determinati standard di performance, che vengono interiorizzati dagli agenti, e divengono un riferimento naturale e neutro per la valutazione di altre situazioni. L'ultimo canale di influenza identificato da Bowles è un effetto delle istituzioni economiche sul processo di trasmissione culturale³⁴, che avviene attraverso l'influenza sui processi di apprendimento culturale e l'alterazione delle modalità in cui si è educati ad acquisire i valori che sono posti alla base dell'agire di ognuno.

Nel momento in cui si ammette che i processi di apprendimento, imitazione e altre forme di trasmissione culturale siano in grado di influenzare il profilo delle preferenze di una certa società piuttosto che un altro, orientandolo in una certa direzione, il ruolo del legislatore e del policy maker si carica anche della necessità di dover tenere conto di queste dinamiche e di questi effetti che le leggi e le policy hanno –seppure indirettamente- sulla salienza di determinati profili di pre-

33 Il riferimento è nuovamente ai contributi rientranti del filone della c.d. *Motivation Crowding Theory*, di cui si è in precedenza illustrato il campo di analisi.

34 L'approccio della trasmissione culturale delle preferenze è stato introdotto dai lavori degli antropologi: Cavalli Sforza e Feldam (1981) e Boyd e Richardson (1985). In questi modelli si assume che le preferenze della generazione successiva –in una popolazione di agenti- sia determinata in parte dall'educazione e in parte da un modello di ruolo scelto in maniera random tra quelli disponibili nell'intera popolazione.

ferenze. Rendersi consapevoli di questa dinamica significa, inoltre, che i sistemi normativi possono essere designati in maniera da promuovere intenzionalmente alcuni tratti comportamentali piuttosto che altri, se questi si rivelano benefici per la società.

Va rilevato, nuovamente, che molto ancora è necessario studiare circa le modalità in cui tali effetti si manifestano e le modalità attraverso cui essi possono essere designati per favorire il raggiungimento di specifici risultati. Obiettivo di questo percorso di analisi è quello di evidenziare l'esistenza di questo ulteriore livello di interazione tra regole e comportamento umano, nella convinzione che esso debba essere tenuto in considerazione da subito nella formulazione delle riforme legislative e delle azioni di policy. In special modo ciò deve essere tenuto presente in riferimento all'ambito del terzo settore, che si caratterizza per la presenza di agenti con motivazioni in genere non autointeressate e dunque diverse da quelle regolate nel nostro sistema legislativo. Concentrando l'attenzione sul settore non-profit appare evidente come le regole poste all'agire economico degli agenti abbiano un considerevole impatto sull'evoluzione sociale ed economica di queste realtà. Esse sono in grado di determinarne gli spazi di azione e gli strumenti operativi, la possibilità di operare sul mercato e di competere con altre realtà organizzative, come ad esempio le imprese for-profit. Si pensi, storicamente, all'impatto che ha avuto il cambiamento dei criteri di aggiudicazione degli appalti -contenuto nella legge 328/00 per l'ambito dei servizi sociali. In seguito a questo provvedimento, i soggetti non-profit non sono più visti -da parte della PA- meramente come esecutori d'opera ma anche come realtà cui può essere riconosciuta la titolarità di una capacità progettuale ed organizzativa autonoma nell'ambito dei servizi alla persona. Si pensi, ancora, agli effetti che -in ambito fiscale- riveste la definizione e la classificazione delle attività commerciali e non commerciali poste in essere dai soggetti non-profit nel momento dell'accertamento fiscale. Proprio in questo ambito, da diversi anni, si evidenzia un atteggiamento del legislatore non in grado di cogliere le specificità di cui il terzo settore è portatore, specialmente nel momento dell'accertamento fiscale³⁵. E molti ancora possono essere gli esempi in questa direzione.

35 Per una trattazione approfondita si rimanda a Pettinato, S. (2006).

Allo stesso modo –con riferimento all’operare dei soggetti non-profit e alla loro diffusione nel nostro paese- possono essere colte le dinamiche di interazione tra gli agenti economici e le istituzioni esistenti in un determinato momento³⁶.

Una serie di comportamenti di rilevanza economica si sono affermati, a partire dalla fine degli anni 70, in spazi che di fatto erano lasciati vuoti da stato e mercato, e che neppure erano regolati giuridicamente. Il riferimento principale utilizzato è relativo all’innovazione prodotta nell’ambito dell’inserimento lavorativo di persone svantaggiate attuate dalle cooperative sociali di tipo b. L’inserimento sociale di persone svantaggiate era –di fatto- un bisogno sociale insoddisfatto, cui le cooperative sociali di tipo b si sono dimostrate in grado di saper rispondere. Il riconoscimento legislativo del fenomeno (D.Lgs 381/91) è avvenuto a circa dieci anni dalla nascita di queste forme organizzative, ed ha sancito un momento di crescita ed istituzionalizzazione del fenomeno: i comportamenti dei singoli individui organizzati hanno modificato la legislazione in materia di inserimento lavorativo, e hanno per la prima volta proposto un modo diverso di fare impresa, slegato dalla logica del profitto ed incentrato sul concetto di utilità sociale.

Nel momento stesso in cui tale riconoscimento è avvenuto questo ha rappresentato un segnale per tutti gli agenti economici. La disciplina, creando un nuovo strumento per l’esercizio dell’attività di impresa ha col tempo rinforzato le motivazioni non autointeressate di molti agenti economici, quantomeno permettendone l’espressione e riconoscendone la rilevanza in ambito economico. Il processo di riflessione non si è arrestato, e guidato da molteplici contributi che venivano anche dal mondo universitario, oltre che dai soggetti non-profit, si è arrivati, recentemente, all’introduzione, nel nostro ordinamento, della legge sull’impresa sociale. Si tratta di un testo giuridico promosso dal forum del terzo settore (quindi da un insieme di agenti economici) che ha –da un lato- riconosciuto l’innovazione sociale rappresentata dall’agire imprenditoriale di queste peculiari forme di impresa, e –d’altro lato- in quello stesso momento ha nuovamente innovato la cultura economica del nostro paese, introducendo espressamente per la prima volta il

36 Cfr. Bar-Gill, O., Fershtman, C., (2004).

concetto della non necessaria coincidenza tra agire imprenditoriale e a finalità lucrativa. Si tratta di un agire imprenditoriale che era testimoniato da anni di attività concreta di diverse realtà, ma che non era riconosciuto dall'ordinamento giuridico, dunque non era contemplato come fine legittimo che potesse essere assegnato ai comportamenti economici di agenti singoli o organizzati –quali, appunto, le organizzazioni non-profit e nello specifico le cooperative sociali che di fatto hanno svolto, in questi anni, attività di impresa assegnandole un fine diverso da quello della massimizzazione del profitto³⁷.

In maniera semplificata, sembra possibile affermare che la regolazione normativa segua un percorso logico assimilabile a quello definito in ambito economico come ciclo dell'innovazione³⁸. Essa attua un riconoscimento istituzionale rispetto a situazioni che sono il risultato di pratiche innovative –intese nel senso introdotto da Schumpeter³⁹ come combinazione innovativa di elementi già esistenti- posti in essere dagli imprenditori, descritti come soggetti con una capacità di lettura fuori dal comune. L'evoluzione normativa “istituzionalizza” i cambiamenti sociali prodotti autonomamente dai cittadini e dalle organizzazioni in cui partecipano, conferendovi significato e diffusione più ampia ma deve in qualche modo tener conto degli effetti appena illustrati che possono determinarsi sulle dinamiche di formazione e di selezione delle preferenze degli agenti economici.

Il non-profit deve essere regolato in modo da riuscire a mantenere questo orientamento verso l'innovazione sociale: le innovazioni che le ONP hanno prodotto qualche anno fa, nella forma gestionale e nella tipologia dei servizi di welfare sono ormai divenute parte integrante del nostro concetto di standard qualitativi e sono accettati da tutti –almeno a livello di enunciazione teorica e politica. Ciò che appare necessaria è una regolamentazione delle ONP che garantisca spazi per la sperimentazione di nuove pratiche che possano sfociare in innovazio-

37 Cfr. Borzaga (2007), Borzaga, Tortia (2004), Zamagni (2006).

38 Nell'ambito della teoria generale sull'innovazione alcuni approcci evidenziano la presenza di un ciclo di diffusione dell'innovazione –descritto a livelli di complessità e linearità differenti-, che si compone di alcune fasi corrispondenti all'affermazione, poi alla massima diffusione ed in seguito al potenziale declino delle innovazioni (o ad un rilancio delle stesse).

39 Cfr. Schumpeter (1934).

ne, e che allo stesso tempo riconosca la pluralità dei soggetti presenti e la capacità di lettura dei bisogni emergenti, e la possibilità di creare spazi per la contaminazione con altre forme organizzative nello stato e nel mercato.

La stessa esistenza delle organizzazioni non-profit –specie nelle odierne società post-moderne- segnala la presenza di motivazioni all’agire economico diverse dal self interest, e pone, in questo preciso senso, delle implicazioni di policy: se gli asset istituzionali non sono neutri ma sono in grado di favorire l’emergenza di alcune motivazioni piuttosto che altre, tale livello di interazione sociale deve essere considerata nel momento in cui sono definiti i provvedimenti legislativi -le regole del gioco- e le stesse azioni di policy. Come rilevano Sacco Zamagni(2006), l’esistenza delle organizzazioni non-profit non fa che dimostrare che non è determinabile in maniera aprioristica quale sarà l’orientamento motivazionale che in un certo momento diverrà saliente in un determinato contesto sociale ed economico, e dunque individua nel livello di policy, in grado di influire su tali processi, il “livello fondamentale di descrizione della fenomenologia economica”. Sarà compito del legislatore e dei policy makers definire un contesto istituzionale rivolto non unicamente alla selezione delle motivazioni self-interest, la cui importante rilevanza e dominanza in ambito economico, porta ad essere le uniche concepite come legittime nel nostro ordinamento –sebbene non in altri- specie in ambito imprenditoriale. In questa luce, l’ultima assegnazione del premio Nobel per l’economia ai tre economisti⁴⁰ che hanno introdotto e sviluppato la teoria del mechanism design risulta essere significativo. Si tratta di una teoria che costituisce un framework per l’analisi delle istituzioni economiche e per la definizione delle condizioni entro le quali alcune risultano essere più efficienti di altre, ma in ogni caso considerando le istituzioni come meccanismo che può essere progettato e modificato per consentire il raggiungimento di determinate finalità piuttosto che altre.

Definire un sistema legislativo in grado di tenere in considerazione delle pluralità di motivazioni alla base dell’agire economico non equivale meramente a riconoscere piena cittadinanza all’agire delle

40 Si tratta di Leonid Hurwicz, Eric S. Maskin e Roger B. Myerson. <http://nobelprize.org/index.html>.

organizzazioni non profit, ma anche creare il terreno per sperimentare nuove modalità di azione e di intervento, in primo luogo in ambito sociale. Il prossimo paragrafo propone proprio un'analisi del concetto di innovazione sociale e delle modalità in cui le organizzazioni non-profit hanno manifestato una spiccata propensione all'innovazione, risultando in grado di influire positivamente sullo sviluppo del tessuto sociale, economico ed imprenditoriale⁴¹, ponendo in essere forme di contaminazione da una lato tra realtà del terzo settore e mondo delle imprese (si pensi alla crescita delle imprese sociali, all'aumento delle pratiche di responsabilità sociale di impresa adottate dalle imprese for profit, dal crescente numero di partnership realizzate tra realtà profit e non-profit), e dall'altro hanno portato la pubblica amministrazione ad un cambiamento di logica operativa –cd amministrazione condivisa⁴²- volta a costruire delle vere e proprie alleanze con i cittadini e le organizzazioni di terzo settore per la governance dei territori.

Ai soggetti del terzo settore va riconosciuta un'azione di advocacy e sensibilizzazione che –nell'ottica di lettura del cambiamento istituzionale qui adottata- produce degli effetti di lungo periodo sull'assetto istituzionale futuro di un paese, ma al contempo è influenzata dall'assetto normativo in cui si trova ad operare. In ogni ambito le organizzazioni non-profit si sono dimostrate in grado di innovare e hanno saputo coniugare la riflessione teorica con le pratiche e l'attuazione concreta, evidenziando una fertilizzazione tra questi due ambiti del sapere⁴³.

41 Cfr. Becchetti Paganetto (2003).

42 Cfr. Arena G. (2004), Cassese (2001), Ecchia, Villani (2005).

43 Come si è avuto modo di evidenziare, i soggetti del terzo settore hanno –nel corso di questi anni- puntato l'attenzione su tematiche che risultano essere oggi quelle cruciali per la sostenibilità del nostro modello economico e di welfare: l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, l'attenzione riservata alle tematiche ambientali, la rivoluzione culturale insista nel teorizzare prima, e mettere in pratica poi, una forma di attività imprenditoriale slegata dalla logica del profitto, in un contesto sociale, economico ed istituzionale che lo riteneva da esso inscindibile; l'analisi critica del concetto di razionalità in economia che è derivato dalla forte attenzione per la dimensione della relazionalità in ambito economico e alla centralità della persona come elemento essenziale e irrinunciabile in ogni intervento sociale.

L'innovazione sociale: quali spazi di azione per i soggetti non-profit?

Questo paragrafo sarà focalizzato sull'analisi del concetto di innovazione sociale, di cui sarà dapprima presentata una definizione, e poi una proposta di lettura –quella di Gershuny- secondo la quale l'innovazione sociale è ciò che comporta mutamenti nel modo di provvedere ai bisogni familiari, influenzando da un lato il modello di sviluppo economico e dall'altro la struttura sociale di una società. Anche in questa prospettiva di lettura dell'innovazione sociale le considerazioni fatte nei precedenti paragrafi sembrano essere valide: l'innovazione è un processo che può essere promosso e che deve essere regolato. Sebbene si caratterizzi per l'incertezza dell'esito, non può essere inteso come un risultato del tutto casuale e spontaneo. Nell'ambito sociale l'innovazione si lega alla capacità di lettura dei bisogni sociali insoddisfatti, ed in questo senso se ne coglie il legame con i soggetti del terzo settore, che in relazione alla loro capacità di fornire beni relazionali, risultano in grado di influire positivamente sulla qualità della vita delle persone. Il paragrafo si chiude non casualmente con un esempio di innovazione sociale che ha interessato l'ambito della pubblica amministrazione, e di riflesso, l'ambito di azione delle organizzazioni non-profit, evidenziando, dunque, l'impatto che la legislazione può avere nel favorire un agire sociale ed economico orientato alla lettura dei bisogni emergenti della popolazione, dunque all'innovazione sociale.

L'innovazione sociale intesa –in maniera generale- come la capacità di rispondere ai bisogni emergenti delle persone rappresenta uno dei campi in cui il settore non-profit ho dimostrato, negli scorsi anni, il proprio carattere distintivo e non residuale.

A questo punto del nostro percorso, dopo un tentativo di definizione del concetto di innovazione sociale, si cercherà di evidenziare come essa è solo in parte legata all'attività di singoli individui, mentre è piuttosto da intendersi come una strategia, un orientamento che va perseguito a livello collettivo, una dimensione in cui –ancora una volta- cruciale sembra essere il ruolo giocato dalle regole e in generale dalle istituzioni, dunque dall'impatto sui comportamenti che esse sono in grado di esercitare in ambito sociale ed economico.

Anche in riferimento alla tematica dell'innovazione sociale, obiettivo del presente lavoro, non è quello di individuare una definizione di regolamentazione ottimale.

La difficoltà che si presenta introducendo nell'analisi il concetto di innovazione sociale, riguarda in primo luogo la questione definitoria. A questo concetto è possibile approcciarsi da diverse discipline e all'interno della stessa disciplina seguendo più approcci. La strategia definitoria che sarà qui seguita si sostanzia in un richiamo generale della definizione di innovazione usata in economia, e poi nella sua contestualizzazione nell'ambito del sistema sociale ed in particolare, nell'ambito dei servizi alla persona, tipicamente in capo all'organizzazione del welfare state –almeno in ambito europeo. Quello relativo all'organizzazione dei sistemi di welfare è un dibattito che torna periodicamente alla ribalta e denuncia una “crisi irreversibile” del modello di “Welfare tradizionale”, legata certamente a fattori di natura quantitativa (crescenti vincoli in termini di risorse che limitano le possibilità di azione pubblica) ma dovuta in special modo a ragioni di natura qualitativa (afferinarsi della post-modernità, caratterizzata dall'emergere di nuove categorie di bisogni legati alla sfera relazionale delle persone). L'esigenza di contenimento della spesa appare irrinunciabile dopo anni in cui i livelli di spesa hanno raggiunto percentuali della spesa pubblica massicce e soprattutto sproporzionate rispetto all'effettiva qualità dei servizi erogati. A ciò si aggiunga che il panorama dei bisogni di welfare, oggi, si compone di bisogni sociali sempre più complessi e più vasti che richiedono un cambiamento qualitativo nell'allocazione delle risorse, e il cui soddisfacimento implica una certa dose di innovazione sociale, relativa –al contempo- al contenuto del servizio offerto e alla modalità di erogazione. Parafrasando Schumpeter si potrebbe dire che appare irrinunciabile –nell'ambito del sistema di welfare, ed in particolare dei servizi alla persona- un'innovazione sia di prodotto che di processo: basti pensare ai temi –attualissimi- dell'immigrazione e delle altre forme di esclusione sociale che riempiono pagine di cronaca e i dibattiti politici nazionali ed europei.

Con riferimento all'innovazione –privata momentaneamente dell'aggettivo “sociale”- tra i modelli che hanno analizzato questo concetto il

più famoso è senza dubbio costituito dalla teoria di Schumpeter⁴⁴. La concettualizzazione dell'innovazione in questo approccio è inquadrata nell'ambito di una più generale teoria dello sviluppo dei sistemi economici, caratterizzati da mutamenti improvvisi e spontanei in grado di muovere il sistema da una situazione di equilibrio iniziale verso un nuovo stato. La distruzione creativa è ciò che caratterizza il passaggio dall'una all'altra di queste fasi, precisamente essa fa riferimento all'introduzione di nuove pratiche economiche frutto della combinazione di elementi già esistenti. I protagonisti di queste trasformazioni sono proprio gli imprenditori, individui o organizzazioni, che presentano una capacità di lettura della realtà fuori dal comune, in grado di innovare ossia di combinare in maniera nuova elementi già esistenti.

I contributi successivi sul tema si sono concentrati sull'analisi delle condizioni di mercato e di tutti gli altri fattori che appaiono in grado di influenzare l'innovazione, nonché sulle dinamiche ambientali e di sistema che possano in qualche modo favorirla⁴⁵.

Valgono, allora, anche in riferimento all'innovazione, le considerazioni svolte, nel paragrafo precedente, sugli effetti che particolari modelli di istituzioni e specifici sistemi di incentivazione sembrano avere sui comportamenti e sulle motivazioni degli agenti economici –e nello specifico sull'orientamento all'innovazione. Molti sono i fattori istituzionali in grado di influenzare singolarmente il processo dell'innovazione: si pensi agli investimenti nella ricerca di base, alla creazione di istituti di formazione, ai provvedimenti di natura giuridica e agli incentivi di natura fiscale, eppure ciò che anche in questo ambito sembra in grado di fare la differenza tra un paese e l'altro è l'orientamento collettivo della so-

44 Cfr. Schumpeter (1934).

45 L'innovazione rappresenta un requisito irrinunciabile per la competitività delle imprese e la crescita dell'economia. Per tali motivi, gli economisti hanno sempre riservato grande attenzione a tale concetto. Oltre alla teorizzazione di Schumpeter va ricordato il contributo di Solow e Swan (1956), che inseriscono l'innovazione in un modello di crescita esogena di tipo neoclassico, in base al quale la crescita dei diversi paesi a parità di input impiegati nel processo produttivo è spiegata dall'innovazione, che a sua volta determina il grado di efficienza tecnologica. anche i modelli di crescita endogena hanno dedicato attenzione al ruolo dell'innovazione nel supportare i processi di crescita economica. Romer (1986) si concentra sull'analisi degli investimenti produttivi in grado di generare la produzione di nuova conoscenza nelle imprese, che si diffondono poi nell'intera economia. Con Lucas (1988), l'innovazione è vista come il risultato di investimenti in capitale umano, in cui rilevante diviene anche il livello di scelta degli agenti economici. Cfr. Boggio Serravalli (2003) per un'analisi dettagliata di queste teorie.

cietà, su cui l'assetto istituzionale gioca sicuramente un ruolo notevole. Come anche Sacco⁴⁶ rileva, l'innovazione – a livello generale- può essere letta come una sorta di effetto emergente e inatteso, ma pur sempre frutto di un orientamento collettivo che va promosso e perseguito anche a livello istituzionale, e non può essere inteso come il traguardo di un singolo individuo –o di un gruppo ristretto di innovatori- che lavora in maniera isolata dalla società. Sulla stessa linea Legrenzi⁴⁷ sostiene che l'innovazione è da intendersi come possibile punto di arrivo di un percorso “disseminato di trappole e vicoli ciechi, che richiede costanza e determinazione”. Si tratta, per Legrenzi, di un fenomeno collettivo in cui l'innovazione –anche quando frutto del lavoro di un singolo- emerge come la punta di un iceberg –che richiede dunque una grande massa in ombra, in grado di supportarla e farla emergere.

Affiancando al concetto di innovazione, l'aggettivo sociale, definizione interessante è contenuta nel report realizzato da Mulgan et al (2006), per la Young Foundation⁴⁸, dove il concetto è definito in questi termini: “l'insieme delle attività e dei servizi innovativi, motivati dall'obiettivo di soddisfare bisogni sociali, che sono sviluppati e diffusi prevalentemente da organizzazioni il cui primo obiettivo è di natura sociale⁴⁹”. Tre sono gli elementi chiave che gli autori individuano come distintivi di ogni innovazione sociale: si tratta in genere della combinazione ibrida di elementi già esistenti; si pone in maniera trasversale rispetto ai confini organizzativi e alle pratiche gestionali tradizionali, e infine, favorisce la creazione di forti legami relazionali tra le persone e i gruppi che contribuiscono a loro volta alla diffusione dell'innovazione.

Interessante notare come l'innovazione si definisce sociale in primo luogo in relazione alla categoria di bisogni cui dà risposta, ed in secondo luogo in relazione alle finalità del soggetto che la pone in essere. In riferimento alla prima parte della definizione, l'innovazione sociale rimanda, in questo lavoro, all'insieme delle nuove idee che incontrano bisogni sociali insoddisfatti, portandoli “dalla periferia al mainstream”, attraverso un ciclo composto da una prima fase di scarsa accetta-

46 Cfr. Sacco (2005a, 2005b).

47 Cfr. Legrenzi P.,(2005).

48 www.youngfoundation.org

49 Mulgan et al (2006).

zione (e in alcuni casi vera e propria ridicolizzazione), una diffusione crescente fino all'accettazione e il riconoscimento istituzionale⁵⁰.

In riferimento alla natura del soggetto che attua l'innovazione, pur riconoscendo il ruolo delle organizzazioni non-profit, questo lavoro riconosce che essa non possa esserne ritenuta prerogativa. Ogni attore economico e sociale è in grado di innovare: l'accademia, la pubblica amministrazione, le imprese for profit, i movimenti, ma soprattutto l'innovazione può derivare dalle partnership –formali e informali- tra soggetti appartenenti a mondi diversi, e per questo portatori di diverse esperienze e diversi saperi.

Molto interessante risulta l'accento dato da questi autori all'ibridazione e all'incontro di diverse realtà e culture organizzative per favorire l'innovazione. L'incapacità di innovare si lega spesso all'incapacità di adottare una diversa prospettiva di analisi dei problemi. In tal senso –facendo riferimento alla prospettiva di analisi adottata fin qui- è possibile affermare che è importante che le istituzioni siano in grado di riconoscere il pluralismo non solo all'interno del settore non profit, riconoscendo le peculiarità dei diversi modelli culturali esistenti, ma più in generale, nel sistema sociale ed economico, riconoscendo le specificità di ogni tipologia organizzativa e favorendo degli ambiti di interazione tra esse.

Potrebbe apparire, ad una prima lettura, che il fattore di differenza dell'innovazione in ambito sociale –rispetto a quanto accade nei contesti di mercato- sia l'assenza di pressioni competitive che fungano da driver per il perseguimento delle innovazioni. Cosa guida allora le innovazioni in ambito sociale se viene meno la volontà di conseguire un vantaggio competitivo e l'extraprofitto ad esso associato? Si tratta di una lettura riduttiva. Pur mancando la motivazione del profitto, i risultati dell'innovazione sociale sono attorno a noi: si pensi a Wiki-

50 Come già brevemente evidenziato, tra gli altri, Rogers (2003) descrive il *ciclo di vita dell'innovazione* utilizzando la c.d. *curva di diffusione*, in cui la crescita della diffusione viene letta alla luce della variabile tempo. Nel periodo seguente la sua definizione, l'innovazione cresce lentamente fino a che raggiunge una notevole diffusione ed un livello di massa critica, oltre il quale il livello di diffusione aumenta rapidamente fino a raggiungere la maggior parte degli agenti economici. A questo punto la crescita rallenta, e la fase finale può essere più o meno lunga in relazione al fatto che siano introdotti o meno di miglioramenti del prodotto/servizio. A questa visione lineare sono seguiti diversi contributi che hanno teorizzato cicli di innovazione più complessi e soprattutto non lineari (Tra i contributi più interessanti degli ultimi anni: cfr. *von Hippel (2005)*).

pedia, ai progetti di microcredito, ai gruppi di auto mutuo-aiuto, al commercio equo e solidale, e nel nostro paese, si pensi all'attività –più volte citata- delle cooperative sociali di tipo b: è evidente che anche in riferimento ai processi di innovazione, la motivazione del profitto è solo una possibile spiegazione al comportamento umano che assume rilevanza economica.

Ciò che attiva l'innovazione in ambito sociale –rilevano gli autori del report- sembra essere la pressione sociale esercitata dalla presenza di bisogni sociali insoddisfatti la cui soddisfazione permette di migliorare il livello di qualità della vita delle persone. L'insoddisfazione sociale è dunque un driver rilevante per l'innovazione sociale: quando il distacco tra i bisogni sociali e i servizi offerti è troppo profondo si creano degli spazi per l'agire autorganizzato di singole persone o loro raggruppamenti più o meno formalizzati.

Ciò che si osserva talvolta in ambito non-profit, tuttavia, è una maggiore lentezza nelle prime fasi della diffusione dell'innovazione, dovuta –secondo gli autori- ad una maggiore difficoltà nel reperire i fondi necessari e nel pianificare le disponibilità finanziarie nel medio lungo termine. In questa prospettiva divengono ancora più interessanti le possibili forme di partnership tra organizzazioni diverse, e – a parere di molti- un ruolo importante nell'ambito in questo senso -nel nostro paese- può essere giocato dalle fondazioni di origine bancaria⁵¹. Si tratta di realtà che sono state, fino ad ora, le banche per il non-profit, finanziando la gestione delle attività ordinarie. Questi enti, tuttavia, possono adottare politiche di erogazione dei fondi volte a privilegiare l'innovatività dei progetti piuttosto che scegliere di erogare i finanziamenti senza tener conto dell'innovatività, secondo una logica di spartizione egalitaria.⁵²

Un'analisi interessante del concetto di innovazione sociale –che ci permette di leggere da un'altra prospettiva l'emergere di organizzazioni di terzo settore- è quella svolta da Gershuny (1993). Egli colloca questo concetto sul confine tra economia formale e informale. L'ambito

51 Cfr. Barbetta (2007).

52 Molto simile è anche il ruolo riconosciuto dai centri di servizio del volontariato, istituiti dalle legge 266/91, da cui provengono finanziamenti ai progetti presentati periodicamente dalle diverse organizzazioni di volontariato.

familiare, in particolare, è definito come il nucleo di soddisfacimento informale di alcuni bisogni attraverso lo svolgimento di una serie di attività di trasformazione intermedia che avrebbero valore economico se per il loro soddisfacimento si ricorresse al mercato.

Nello specifico, Gershuny ritiene che l'innovazione sociale consista nel cambiamento delle modalità di soddisfacimento di bisogni cui prima si rispondeva in ambito familiare ed informale. A tale cambiamento è associata una modificazione della domanda di merci e un diverso uso del tempo.⁵³ In questo modo Gershuny arriva a considerare i cambiamenti della struttura socioeconomica a partire dai cambiamenti nella distribuzione del tempo di una società e alla sua allocazione tra le varie categorie di bisogni umani e tra i diversi tipi di attività di lavoro e di tempo libero necessarie per soddisfare ogni singola categoria di bisogni. Il risultato è che ogni innovazione produce effetti sia sulla catena di soddisfacimento del bisogno specifico e poi anche di riflesso sulle categorie di soddisfacimento degli altri bisogni⁵⁴: si evidenzia come la crescita economica non vada solo a modificare la destinazione della spesa, ma anche la modalità in cui i bisogni sono soddisfatti, nel momento in cui essa incide sulle alternative di consumo.

Ciò che di questa analisi pare particolarmente interessante è la descrizione della dinamica di passaggio del soddisfacimento dei bisogni dalla sfera informale a quella formale del mercato, dove le attività precedentemente svolte a livello informale in ambito familiare assumono un valore economico. Questo è ciò che storicamente è avvenuto nelle nostre società nel momento in cui la donna ha fatto ingresso nel mercato del lavoro, e per il soddisfacimento di una serie di bisogni di assistenza e di cura –si pensi ancora oggi agli anziani e ai bambini- ci si è rivolti all'esterno della famiglia, in spazi che non erano –in alcuni casi- occupati né dallo stato né dal mercato. L'emergenza di nuovi bisogni sociali

53 Nell'analisi di Gershuny il *tempo* rappresenta il fattore cruciale: egli giunge all'elaborazione di un sistema di contabilità nazionale basato sul tempo, fattore chiave nei processi di consumo a partire dallo studio del quale è possibile analizzare le modificazioni dei processi di consumo e in generale di allocazione del tempo e di allocazione delle attività nell'economia formale e informale. Cfr. Gershuny (1993).

54 La catena di soddisfacimento dei bisogni, per Gershuny, salda rapporti economici e sociali, che tradizionalmente sono campi di analisi separata: proprio nella connessione tra economia formale ed informale è possibile cogliere nella loro complessità i processi di crescita economica e di mutamento sociale- per poi eventualmente intervenire su di essi. Cfr. Gershuny (1993).

ha portato le organizzazioni non-profit ad elaborare forme innovative di intervento, per cercare di rispondervi: si pensi –anche nei contesti di welfare- ai bisogni dei portatori di handicap e all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate, per cui i servizi sociali non fornivano risposte adeguate. Proprio in questi spazi le organizzazioni non-profit si sono trovate ad operare, sperimentando nuove forme organizzative e offrendo dei servizi ad alto contenuto relazionale, elemento in grado di incidere notevolmente sotto il profilo del soddisfacimento dell’utente, consentendo alle ONP di ottenere dei risultati migliori anche quando gli stessi servizi erano offerti dalla Pubblica Amministrazione o da organizzazioni di mercato.

Un esempio dell’incidenza che i provvedimenti normativi possono avere in relazione all’innovazione sociale è rappresentato dalla legge 328/00 nell’ambito dei servizi sociali⁵⁵, provvedimento che lascia spazio all’innovazione e alla sperimentazione nell’ambito dei servizi sociali riconoscendo i soggetti del terzo settore come soggetti in grado di progettare e di rispondere autonomamente ai bisogni sociali, innovando. Per la prima volta alle realtà non-profit è riconosciuta la possibilità di apportare un contributo in termini di progettualità e capacità organizzativa dei servizi. Si tratta di una legge fortemente innovativa, che accoglie le premesse per una prima attuazione della logica dell’amministrazione condivisa centrata sull’affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale, in grado di determinare il passaggio ad un nuovo modello di welfare focalizzato sulla dimensione territoriale, e in cui centrale diviene il concetto di well being delle persone che abitano i territori stessi e che possono in prima persona contribuire all’accrescimento del bene comune, impegnandosi e partecipando nelle organizzazioni della società civile. L’amministrazione condivisa ha segnato un radicale cambiamento di paradigma, e nello specifico al passaggio da un rapporto di tipo “verticale, bipolare, gerarchico e unidirezionale”⁵⁶ a

55 L’importanza della legge 328/00 è riconosciuta anche alla luce della sua –quasi immediata- invalidazione, prodotta dalla modifica del titolo V della Costituzione con la legge n.3/01, che hanno spostato l’ambito dei servizi sociali nelle materie di competenza regionale. La valenza culturale della legge è riscontrabile nel fatto che essa è stata il punto di riferimento per la formulazione delle leggi regionali.

56 Cfr. Arena, G., (2004).

una nuova logica: il paradigma sussidiario che impronta la relazione in una modalità orizzontale, multipolare, paritaria e circolare, fondata sulla comunicazione e la leale collaborazione. Il riferimento all'amministrazione condivisa, oltre a configurare spazi per la sperimentazione in ambito sociale da parte dei soggetti di terzo settore, identifica una forma di innovazione nella logica amministrativa: i cittadini non sono più visti solo come destinatari di interventi e portatori di bisogno, ma come soggetti attivi, in grado di allearsi con la pubblica amministrazione e di migliorarne l'intervento, contribuendo alla realizzazione del bene comune. Nei casi in cui questa nuova logica ha trovato attuazione si è compiuto il passaggio dal concetto di government a quello di governance, basato su meccanismi più trasparenti e logiche collaborative e democratiche: le procedure dei piani di zona che aprono il processo di pianificazione del welfare ad una molteplicità di attori territoriali, sono un interessante esempio in tal senso. Come evidenzia Fazzi⁵⁷, i soggetti del terzo settore dovrebbero essere coinvolti nei processi di pianificazione territoriale a più livelli, in quanto in grado di stimolare la cittadinanza attiva, per via del loro forte radicamento territoriale, per la loro capacità di ridurre le asimmetrie informative tra cittadinanza e pubblica amministrazione, per la loro capacità di essere vicine a gruppi marginali e meno rappresentati. Sono proprio queste le caratteristiche -per Fazzi- che hanno permesso, storicamente e ancora oggi, alle ONP di innovare, riuscendo a leggere meglio i bisogni del territorio, di captare le nuove esigenze e di progettare ed inventare risposte adeguate ai nuovi bisogni sociali, favorendo la creazione di politiche inclusive. Nella pratica, i piani di zona previsti dalla legge 328/00 si sono rivelati efficaci dove la logica di gestione del potere pubblico si è dimostrata vicina a quella dell'amministrazione condivisa, aperta e multipolare, negli altri casi i piani di zona sono stati ridotti a momenti di mero adempimento burocratico, mantenendo e rafforzando la cultura della dipendenza delle ONP dalla pubblica amministrazione, in maniera del tutto conforme ad una visione residuale che vede le onp come organizzazioni che esistono per sopperire alle inefficienze dello stato e del mercato.

57 Cfr. Fazzi, L., (2007).

Conclusioni

Dopo aver illustrato le ragioni che rendono necessaria una riorganizzazione della normativa nell'ambito dei soggetti del terzo settore, sotto l'auspicio che il nuovo assetto sappia mantenere ed incrementare il potenziale di innovazione che le tali realtà hanno fino ad oggi manifestato, alcune brevi considerazioni conclusive.

Nel momento in cui si riconosce che le istituzioni non sono solo dei vincoli all'agire degli agenti economici –peraltro suscettibili di essere influenzate dai comportamenti di tali agenti nel lungo termine- ma si considera anche che esse sono in grado di incidere sui processi di formazione dei comportamenti e delle motivazioni individuali, la definizione degli asset legislativi diviene potenzialmente in grado di avere un impatto rilevante sul sistema economico. La configurazione futura del sistema economico e in particolare la salienza di specifici profili motivazionali dipenderà dalle scelte compiute in termini di asset istituzionali. (Sacco e Zamagni (2006)).

Proprio in quanto afferenti a specifici profili di preferenze, la possibilità di sopravvivenza futura delle organizzazioni non-profit nel nostro sistema economico e la stessa capacità di innovazione dimostrata da tali soggetti in ambito sociale, non possono essere lasciate al caso ma necessitano di regole. Nello specifico necessario appare un design istituzionale che, riconoscendone le specificità legata alla produzione di beni relazionali e l'importanza (specie nei contesti post-moderni), si ponga l'obiettivo di promuovere condizioni in grado di favorire la selezione di comportamenti economici diversi dal self interest, in altre parole di riconoscere e valorizzare le motivazioni all'agire economico di cui le onp sono espressione. La ragione per cui gli assetti istituzionali dovrebbero tener conto della specificità di tali organizzazioni è rintracciabile –così come sostenuto in apertura di questo lavoro- proprio nella loro capacità di migliorare la qualità della vita delle persone, offrendo opportunità di partecipazione sociale e offrendo servizi con alto contenuto di relazionalità.

La regolamentazione costituisce un elemento essenziale nella definizione delle modalità di interazione non solo tra i soggetti non-profit e le realtà organizzative afferenti alla sfera del mercato e dello stato, ma

risulta essenziale anche in relazione al riconoscimento della pluralità identitaria presente nello stesso settore non-profit, scongiurando rischi di derive ismorfiche sia verso organizzazioni pubbliche-statali, sia verso forme organizzative di mercato.

La competizione, per funzionare, ha bisogno di un preciso contorno istituzionale e normativo, dunque anche le possibili contaminazioni tra le diverse sfere dell'agire economico risentiranno indirettamente dell'assetto istituzionale entro cui si sono rese possibili.

Appare sicuramente interessante approfondire lo studio della possibilità che i soggetti del terzo settore con più spiccata capacità imprenditoriale –imprese sociali e cooperative sociali- possano competere con altre realtà imprenditoriali in contesti istituzionali che non siano disegnati –come quelli attuali- per selezionare solo determinati profili di preferenze identificabili con l'attenzione dominante e riduttiva per i risultati materiali delle interazioni. Riducendo la competizione alla dimensione dell'efficienza le organizzazioni non-profit saranno inevitabilmente appiattite senza poter manifestare la dimensione specifica della relazionalità, che ne costituisce la cifra distintiva.

Un aspetto centrale nella definizione degli assetti istituzionali sembra possa essere esercitato dal principio di sussidiarietà orizzontale, in grado di valorizzare le diverse identità presenti sul territorio, facendo in modo che il concetto di competizione riacquisti il significato originario di “cum-petere”, ossia di tendere insieme verso la stessa direzione: la realizzazione del bene comune.

Riferimenti Bibliografici

- AA:VV. Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences, (2007), Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2007, Mechanism Design Theory. <http://nobelprize.org/index.html>.
- Acemoglu, D.,(2004), Recent developments in growth theory, Edward Elgar, Cheltenham.
- Acemolou, D., JONSON e Robinson, (2003), Inequality, democracy and the emergence of institutions, CEPR.
- Antoci, A., Sacco, P.L., Vanin, P., (2003), Il Rischio dell'Impoverimento Sociale nelle Economie Avanzate, in Sacco, P.L., Zamagni, S., Complessità relazionale e Comportamento Economico. Materiali per un Nuovo Paradigma di Razionalità, Bologna, Il Mulino.
- Arena, G., (2004), Un Nuovo modo di amministrare, Convenzione Nazionale della Sussidiarietà. Roma, 12 marzo 2004.
- Bar-Gill, O., Fershtman, C., (2004), Law and preferences, Journal of Law, Economics and Organization 20, 331-352.
- Bassi, A., Villani, R., (2006), (a cura di), Rappresentanza: modelli e prospettive per il Terzo Settore, Pubblicazione Aiccon, www.aiccon.it.
- Bauman, Z., (2002), Modernità liquida, Laterza, Bari.
- Becchetti, L., Paganetto, L., (2003), Finanza Etica Commercio Equo e Solidale. La rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale, Donzelli editore, Roma.
- Bisin, A., Verdier, T., (2001), The economics of cultural transmission and the dynamics of preferences, Journal of Economic Theory, 97, 298-319.
- Boggio, L., Serravalli, G.,(2003), Lo sviluppo economico. Fatti, teorie, politiche, Il Mulino, Bologna.

- Boyd, R., Richerson, P., (1985), *Culture and the Evolutionary Process*, University of Chicago Press, Chicago.
- Borzaga, C., Depedri, S., (2002), *Peculiarità e modelli delle cooperative sociali*, in Centro studi CGM (a cura di), *Comunità cooperative – Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Agnelli, Torino.
- Borzaga, C., Tortia, E., (2004), *Dalla Cooperazione Mutualistica alla Cooperazione Sociale*, working paper n.6, Corso di Laurea in Economia delle imprese cooperative e delle organizzazioni non profit, Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì, www.aiccon.it.
- Boyd, R., Richerson, P.J., (1985), *Culture and the Evolutionary Process*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Bowles, S., (1998), *Endogenous Preferences: the Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions*, *Journal of Economic Literature*, vol 36: 75-111.
- Bruni, L., Porta, P.L., (2005), (a cura di), *Felicità ed Economia. Quando il benessere è ben vivere*, Gerini e Associati, Milano.
- Bruni, L., Zarri, L., (2007), *La grande illusione false relazioni e felicità nelle economie di mercato contemporanee*, working paper n.39, Corso di Laurea in Economia delle imprese cooperative e delle organizzazioni non profit, Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì, www.aiccon.it.
- Bruni L., Zamagni S., (2004), *Economia Civile. Efficienza, equità e pubblica felicità*, Il Mulino, Bologna.
- Cavalli Sforza, L.L., Feldman, M., (1981), *Cultural transmission and evolution. A quantitative approach*, Princeton University Press, Princeton.
- Cafaggi, F., (2007), *La riforma legislativa del terzo settore ed i nuovi modelli di regolazione*, relazione alla VII edizione de *Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile*, “Regolamentazione del terzo settore e innovazione sociale”, Bertinoro, 12 e 13 ottobre 2007.

- Cappelletto, G., (2007), (a cura di), *Impresa Sociale. Riflessioni su un percorso in evoluzione*, pubblicazione AICCON. www.aiccon.it
- Cassese, S., (2001), *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, Riv. Trim di Diritto Pubblico, n 602/2001.
- Casson, M., (2005), *Entrepreneurship and the theory of the firm*, *Journal of Economic Behaviour & Organization*, vol.58(2005), 327-348.
- Cavalli –Sforza, L., Feldman, M., (1981), *Cultural Transmission and Evolution: A Quantitative Approach*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Colozzi, I., (2005), *Che cosa sono i beni relazionali. Un confronto tra approccio economico e approccio sociologico*, in *Sociologia*, 2, pp. 13-20.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.
- Del Bono F., Zamagni S., (1999), *Microeconomia*, Bologna, Il Mulino. (ed orig. 1997).
- Donati, P., (1991), *Teoria Relazionale della Società*, Milano, Franco Angeli.
- Easterlin, R., (1995), *Will Raising the incomes of All Increase the Happiness of all?*, *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol 27, pp 35-47.
- Ecchia. G., Lanzi, D., (2004), (a cura di), *Verso il mercato di qualità sociale*, Pubblicazione Aiccon. www.aiccon.it
- Ecchia, G., Villani, R., (2005), (a cura di), *Impresa Sociale, Diritti di Cittadinanza e Governance del Territorio*, Aiccon. www.aiccon.it.
- Ecchia, G., Viviani, M., (2005), *Responsabilità sociale e impresa sociale*, working paper n.34, Corso di Laurea in Economia delle imprese cooperative e delle organizzazioni non profit, Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì, www.aiccon.it.

- Ecchia G., Zarri L., (2005), *Capitale sociale e accountability: il ruolo del bilancio di missione nella governance delle organizzazioni non-profit*, in Fazzi L. e Giorgetti G. (a cura di), *Il bilancio sociale per le organizzazioni nonprofit. Teoria e pratica*, Guerini e Associati, Milano.
- Faillo, M., (2006), “Verso una maggiore complessità motivazionale degli agenti economici: teoria ed evidenza empirica”, *Impresa Sociale*, n°4 anno 15 volume 74, *Efficacia, efficienza e stabilità dell’impresa sociale*, ISSAN, Trento.
- Fazzi L., (2007), *Impresa sociale e welfare locale*, www.impresasociale.info
- Frey, B., Stutzer, A., (2006), *Economia e Felicità. Come l’economia e le istituzioni influenzano il benessere*, *Il sole 24 ore*, Milano.
- Gershuny, J., (1993), *L’innovazione sociale. Tempo, produzione e consumi*, Rubettino, Messina, (ed.originale 1982).
- Gui B. e R. Sugden, (2005), *Economics and Social interactions*, Cambridge University Press.
- Guth, W., Ockenfels, A., (2005), *The coevolution of morality and legal institutions: An indirect evolutionary approach*, *Journal of Institutional Economics* 1, 155-174.
- Hansmann H.B., (1980), *The Role of Nonprofit Enterprise*, *Yale Law Journal*, 89, pp. 835-901.
- Hirsh F., (1981), *I limiti sociali allo sviluppo*, Bompiani, Milano.
- Inglehart, R., (2000), *Globalization and postmodern values*, *The Washington Quarterly*, 23:1 pp. 215-228.
- Joireman, J.A., Shelley, G.P., Teta, P.D., Wilding, J., Kuhlman, D.M., *Computer simulation of social value orientation: Vitality, satisfaction, and emergent game structures*, in W.B.G. Liebrand and D.M. Messick (eds.), *Frontiers in social dilemmas research*, Springer, Berlin, 215-234, 1996.

- Lanzi, D., (2003), (a cura di), *Regolamentazione dei Mercati per i servizi sociali e Cooperazione Sociale*, Pubblicazione AICCON. www.aiccon.it
- Legrenzi, P.,(2005), *Creatività e innovazione*, Il Mulino, Bologna.
- Lyotard F., (1981), *La condizione postmoderna*, Feltrinelli, Milano.
- Montinari, N., Venturi, P., (2005), (a cura di), *Modelli e forme organizzative del decentramento: ruolo e sviluppo del terzo settore*, Pubblicazione AICCON.www.aiccon.it.
- Muglan G, (2006), *The process of Social Innovation*, in *Innovations*, Spring, MIT Press, 145-62, mitpress.mit.edu/innovations.
- Muglan G, Tucker. S., Rushanara A., Sanders B., (2006), *Social Innovation: what is, why it matters, how it can be accelerated*, The Basingstoke Press, Lodon.
- North, D.C., (2003), *Inequality, democracy and the emergence of institutions*, CEPR.
- North, D.C., (1990), *Istituzioni, Cambiamento Istituzionale, Evoluzione dell'Economia*, Il Mulino, Bologna.
- Nussbaum, M. C., (1996), *La fragilità del bene: fortuna ed etica nella tragedia e nella filosofia greca* (1986), Bologna, Il Mulino.
- OECD, *Oslo Manual – The Measurement of Scientific and Technological Activities – Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, www.oecd.org.
- Pettinato, S. (2006), *Il regime tributario delle ONLUS*, Maggioli, Rimini.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- Sacco, P.L., (2005a), *Un patto per la conoscenza*, il Sole 24 Ore, 2 giugno 2005.

- Sacco, P.L., (2005b), Un duro lavoro chiamato creatività,, il Sole 24 Ore, 15 maggio 2005.
- Sacco, PL., Massarenti, A., (2002), (a cura di), Etica ed Economia, Pubblicazione Nemetria. www.aiccon.it
- Sacco, P.L., Vanin, P., Zamagni, S., (2004), The Economics of Human Relationship, Mimeo, Università di Bologna.
- Sacco P.L., Viviani M., (2003), Scarsità, Benessere, Libertà nel Contesto dell'Economia dell'Identità, Istituzioni e Sviluppo Economico, 1,3:5-42.
- Sacco, PL., Zamagni, S., (2006), (a cura di), Teoria Economica e Relazioni Interpersonali, Il Mulino, Bologna.
- Sacco P.L., Zamagni S., (2002), (a cura di), Complessità Relazionale e Comportamento Economico. Materiali per un Nuovo Paradigma di Razionalità, Il Mulino, Bologna.
- Sacco P.L., Zamagni S., (1999), Civil Economy, Cultural Evolution and Participatory Development: A Tehoretical Inquiry, Mimeo, Università di Bologna.
- Sacco, PL., Zarri, L., (2003), (a cura di), Costruire l'Impresa Sociale, Pubblicazione AICCON, www.aiccon.it.
- Sacco, PL., Zarri, L., (2006), Perché esiste il settore non profit?, working paper n.29, Corso di Laurea in Economia delle imprese cooperative e delle organizzazioni non profit, Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì, www.aiccon.it.
- Schumpeter, J., (1934), The Theory of Economic Development, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen A., (2001), Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia, Mondadori, Milano.
- Stigler, G., Becker, G.S., (1977), De gestibus non est disputandum, American Economic Review 67, 76-90.

- Uhlaner, C. J. (1989) Relational goods and participation: Incorporating sociability into a theory of rational action, *Public Choice*, 62: 253-285.
- Venturi, P., Villani, R., (2007), (a cura di), *Le identità del Terzo Settore: nuovi scenari di sviluppo e di partecipazione*, Pubblicazione AICCON. www.aiccon.it
- Villani, R., (2006), *Il terzo settore e le “Giornate di Bertinoro”*, *Autonomie locali e servizi sociali* 1/2006, pp. 85-91, Il Mulino, Bologna.
- Villani R., Zarri L., (2005), *Il bilancio di missione come strumento di rafforzamento identitario*, in Ecchia G., Marangoni G., Zarri L. (a cura di), *Il bilancio sociale e di missione per le organizzazioni non profit*, Franco Angeli, Milano.
- Viviani, M., (a cura di), (2006), *La Responsabilità Sociale d’Impresa e il Coinvolgimento degli Stakeholder*, Maggioli, Rimini.
- von Hippel, E., (2005), *Democratizing Innovation*. MIT Press.
- Weisbrod B.A., (1977), *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy*, in Phelps E.S. (a cura di), *Altruism, Morality and Economic Theory*, Sage Foundation, New York.
- Zamagni, S., (2006), *L’economia come se la persona contasse: verso una teoria economica relazionale*, working paper n.32, Corso di Laurea in Economia delle imprese cooperative e delle organizzazioni non-profit, Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì, www.aiccon.it.
- Zamagni S. (2005), *Gratuità e agire economico: il senso del volontariato*, working paper n.9, Corso di Laurea in Economia delle imprese cooperative e delle organizzazioni non profit, Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì, www.aiccon.it.
- Zamagni, S. (2004), *Dalla Filantropia d’Impresa all’Imprenditorialità Sociale*, www.aiccon.it.
- Zandonai, F., (2007), *La cooperazione sociale tra moltiplicazione e innovazione*, www.impresasociale.info.

- Sitografia
- www.agenziaperleonus.it
- www.aicon.it
- www.economist.com
- www.impresasociale.info
- www.kva.se
- www.legironatedibertinoro.it
- www.mitpress.mit.edu/innovations
- <http://nobelprize.org/index.html>
- www.oecd.org
- www.tik.uio.no/forskning/Innovation/index.html
- www.wikipedia.org
- www.youngfoundation.org

APPENDICE

Delega al Governo per la riforma delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute disciplinate nel primo libro del codice civile.

Art. 1. (*Delega*)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la riforma organica della disciplina delle associazioni, delle fondazioni e delle altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro riconosciute come persone giuridiche, delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche.
2. La riforma, nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria e in conformità ai principi e ai criteri direttivi previsti dalla presente legge, realizzerà il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti.
3. I decreti legislativi previsti dal comma primo sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della giustizia.
4. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle commissioni parlamentari competenti, perché sia espresso il parere entro il termine di sessanta giorni dalla data della ricezione; decorso tale termine i decreti sono emanati, anche in mancanza del parere. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma primo o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di novanta giorni.
5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può emanare disposizioni correttive e integrative nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge e con la procedura di cui al comma 4.
6. Dalla applicazione della presente legge e dei decreti delegati non possono derivare nuovi e maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Art. 2. (Principi generali in materia di persone giuridiche e di associazioni non riconosciute)

1. La riforma delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche di cui al titolo II del libro I del codice civile e della normativa connessa è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) al fine di valorizzare gli enti privati attraverso i quali si realizzano le libertà civili, prevedere un'ampia autonomia statutaria tale da consentire il pieno conseguimento delle finalità dell'ente e la tutela degli interessi coinvolti;
 - b) riconoscere in particolare ampia autonomia statutaria riguardo alle strutture organizzative, all'amministrazione e alla rappresentanza, ai procedimenti decisionali e agli strumenti di tutela degli interessi degli associati e dei fondatori;
 - c) disciplinare il vincolo di non distribuzione degli utili e del patrimonio dell'ente secondo principi di trasparenza e di tutela dell'affidamento dei terzi anche in caso di scioglimento particolare del vincolo associativo o di partecipazione e di estinzione dell'ente;
 - d) disciplinare, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori sociali, l'attribuzione della responsabilità limitata;
 - e) prevedere una distinta disciplina per le associazioni e per le fondazioni, prevedendo che tali discipline possano trovare applicazione anche ad altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro;
 - f) articolare la disciplina delle associazioni e delle fondazioni in relazione agli interessi coinvolti e avendo riguardo in particolare alla modalità di formazione del patrimonio, allo scopo, all'attività dell'ente, ai rapporti con i terzi;
 - g) assicurare la partecipazione personale degli associati e la centralità dell'assemblea, anche attraverso la valorizzazione delle

assemblee separate, prevedendo tuttavia limiti alla raccolta delle deleghe, coerenti con i principi di cui alle lettere precedenti;

- h) prevedere regole statutarie volte ad assicurare la trasparenza dell'attività nei confronti dei soci e la sua corretta rendicontazione;
- i) nel rispetto dei principi di libertà di iniziativa economica e di libera scelta delle forme organizzative, disciplinare l'esercizio dell'impresa nel pieno rispetto della tutela dei terzi e delle finalità dell'ente senza scopo di lucro, operando, ove necessario, il coordinamento con la disciplina dell'insolvenza;
- j) valorizzare l'esercizio dell'attività imprenditoriale, definendo i compiti e le responsabilità degli organi sociali e prevedendo altresì un assetto organizzativo idoneo a promuovere l'efficienza e la correttezza della gestione dell'impresa, considerando altresì le dimensioni e la natura dell'attività;
- k) prevedere, ove necessario, a quali condizioni e in quali limiti possano trovare applicazione alle associazioni e alle fondazioni le norme previste dal titolo V e VI del libro quinto del codice civile.

Art. 3 (*Riconoscimento della personalità giuridica*)

1. La riforma del procedimento con cui le associazioni e le fondazioni ottengono la personalità giuridica, e limitano così la responsabilità per le obbligazioni assunte al patrimonio dell'ente, è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) prevedere, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori sociali, un sistema di riconoscimento analogo a quello dettato per le società all'articolo 32 della legge 24 novembre 2000, n. 340, precisando le modalità del controllo notarile in sede di costituzione nonché in relazione alle modifiche dell'atto costitutivo;
 - b) semplificare il procedimento di costituzione, eliminando gli adempimenti non necessari, confermare che il riconoscimento è condizionato alla liceità dello scopo, imporre la forma dell'atto

- pubblico per il contratto associativo e per l'atto di fondazione ovvero per la deliberazione con la quale l'associazione chiede il riconoscimento;
- c) collegare il perdurare della limitazione della responsabilità al rispetto di un rapporto tra i fondi propri e il complessivo indebitamento della persona giuridica;
 - d) prevedere che la limitazione della responsabilità possa perdurare nonostante il mancato rispetto del rapporto di cui alla lettera c) attraverso la stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dell'indebitamento eccedente il rapporto di cui alla medesima lettera c);
 - e) confermare per le associazioni che non godono della responsabilità limitata ovvero che hanno perso la limitazione della responsabilità, la vigente disciplina della responsabilità per le obbligazioni assunte di cui all'articolo 38 del codice civile, precisando i soggetti responsabili, la responsabilità per le obbligazioni nascenti da fatto illecito nonché la responsabilità per le obbligazioni sociali in caso di insolvenza.

Art. 4 (*Associazioni*)

1. Per quanto concerne le associazioni la riforma è ispirata ai seguenti principi direttivi:
 - a) riconoscere e prevedere un'ampia autonomia statutaria degli associati;
 - b) limitare le norme inderogabili, prevedendole in particolare per le materie di competenza esclusiva dell'assemblea, assegnando un voto a ciascun associato con riguardo alle deliberazioni che attengono alla trasformazione eterogenea, alla modificazione dello scopo dell'ente ovvero a modificazioni significative dei diritti degli associati.
2. Per quanto concerne l'amministrazione delle associazioni, la riforma è ispirata ai seguenti principi direttivi:

- a) prevedere la possibilità di articolare le competenze tra gli amministratori e l'assemblea degli associati, adottando un modello di amministrazione idoneo, sia nella forma dell'amministrazione congiuntiva o disgiuntiva sul modello delle società di persone e della società a responsabilità limitata, sia nella forma dei modelli di amministrazione previsti per la società per azioni;
 - b) individuare quali competenze esclusive degli amministratori la gestione dell'attività d'impresa, ove esercitata, nonché l'amministrazione e la destinazione agli scopi annunciati dei fondi raccolti presso i terzi.
3. Per quanto concerne i diritti degli associati, la riforma è diretta a:
- a) favorire la partecipazione degli associati alle deliberazioni assembleari, rafforzando altresì gli strumenti di controllo interno sulla gestione;
 - b) prevedere una procedura idonea ad assicurare la tutela dell'associato nel caso di esclusione;
 - c) disciplinare il diritto di informazione individuale di ciascun associato, che può essere derogato dall'autonomia statutaria solo ove sia stato costituito un comitato di controllo sulla gestione composto da soggetti indipendenti e dotati di requisiti professionali;
 - d) prevedere la possibilità di esercitare azioni sociali di responsabilità nei confronti degli amministratori e di impugnare le deliberazioni non conformi alla legge o allo statuto da parte di minoranze qualificate di associati, rappresentative di una congrua percentuale del numero complessivo degli associati idonea ad evitare l'insorgere di una eccessiva conflittualità;
 - e) prevedere per le associazioni che superano i limiti previsti dall'art. 2435-bis del codice civile la possibilità di denuncia al tribunale di gravi irregolarità nell'adempimento dei doveri degli amministratori da parte dell'organo di controllo o da parte di minoranze qualificate di associati, rappresentative di una congrua percentuale del numero complessivo degli associati idonea ad evitare l'insorgere di una eccessiva conflittualità.

4. Per quanto concerne il sistema dei controlli, la riforma è diretta a prevedere:
- a) nelle associazioni che esercitano imprese ovvero che raccolgono fondi o sollecitano il contributo dei terzi, la costituzione di un comitato di controllo sulla gestione all'interno del consiglio di amministrazione ovvero di un organo autonomo incaricato del controllo contabile e sull'amministrazione;
 - b) l'obbligo di dotarsi di un organo di controllo interno composto da soggetti dotati di professionalità idonee, qualora per due esercizi siano superati i limiti previsti dall'art. 2435-*bis* del codice civile;
 - c) l'obbligo di redigere e di comunicare agli associati un rendiconto economico, ispirato ai criteri di redazione del bilancio previsti dagli articoli 2423 e seguenti del codice civile, da depositarsi annualmente per le associazioni riconosciute presso il registro delle persone giuridiche, in cui sia tra l'altro evidenziato l'ammontare delle retribuzioni e dei compensi e servizi a qualunque titolo corrisposti agli amministratori e agli associati che prestano il proprio lavoro in favore dell'associazione;
 - d) per le associazioni caratterizzate dalla eterodestinazione dell'attività sociale l'obbligo di redigere un rendiconto dell'attività svolta per il perseguimento delle finalità dell'ente, precisandone la natura e le modalità nonché i criteri generali di spesa.
5. Per quanto concerne la disciplina del fondo comune dell'associazione, la riforma è diretta a prevedere:
- a) l'esclusione di qualsiasi diritto patrimoniale sul fondo comune dell'associazione da parte degli associati e dei loro eredi sia nel caso di morte, di esclusione e di recesso sia al momento dello scioglimento dell'associazione, ammettendo il rimborso del fondo comune al recedente, per la parte sottoscritta ed eventualmente rivalutata, soltanto nel caso di trasformazione eterogenea;
 - b) la destinazione del supero netto della liquidazione a associazioni o fondazioni che perseguono finalità analoghe a quelle dell'associazione, qualora non sia diversamente previsto dallo statuto;

- c) la disciplina del fondo patrimoniale nel caso di scissione dell'associazione;
- d) la possibilità di emettere titoli di debito conformemente a quanto previsto per la società a responsabilità limitata;
- e) l'obbligo per gli amministratori e per i liquidatori di assicurare la destinazione dei fondi che sono stati raccolti, ottenuti, lasciati o donati a associazioni o fondazioni che perseguono finalità analoghe a quelle dell'associazione.

Art. 5 (Fondazioni)

1. Per quanto concerne le fondazioni, la riforma è ispirata ai seguenti principi direttivi:
 - a) individuare il carattere identificativo delle fondazioni nella destinazione di un patrimonio ad uno scopo da perseguire con stabilità e continuità;
 - b) riconoscere ampia autonomia statutaria;
 - c) distinguere nella disciplina le fondazioni che perseguono uno scopo riferibile ad una cerchia predefinita e chiusa di persone;
 - d) stabilire che la denominazione fondazione possa essere assunta solo dagli enti per i quali sia richiesto il riconoscimento come fondazioni.
2. Nella disciplina delle fondazioni, la riforma è diretta a prevedere norme che assicurino:
 - a) la possibilità di realizzare modifiche statutarie solo accessorie e strumentali, nei limiti in cui ciò sia funzionale ad una migliore e più razionale realizzazione dello scopo;
 - b) un regime dell'estinzione e della trasformazione omogenea comunque idoneo ad assicurare la destinazione del patrimonio allo scopo della fondazione;
 - c) che lo statuto preveda le regole sui processi decisionali, con particolare riferimento alle determinazioni relative all'ammi-

- nistrazione e all'investimento del patrimonio nonché alle erogazioni, potendo prevedere lo statuto che le relative procedure siano disciplinate attraverso regolamenti interni;
- d) l'individuazione delle condizioni alle quali trova applicazione la disciplina della trasformazione eterogenea;
 - e) le condizioni, modalità e limiti nei quali trovino applicazione le norme dettate per le associazioni, in particolare con riguardo a quanto previsto dall'art. 4, commi 4 e 5;
 - f) la disciplina della impugnazione delle deliberazioni degli organi della fondazione contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione e all'ordine pubblico, riconosciuta al fondatore, a ciascun componente gli organi della fondazione e al pubblico ministero, nonché le modalità dell'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori;
 - g) i diritti di informazione ai componenti degli organi della fondazione;
 - h) che la denuncia al tribunale ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. e) possa essere proposta da ciascun componente gli organi della fondazione nonché dal pubblico ministero;
 - i) che qualora le disposizioni in ordine alla nomina o alla sostituzione degli amministratori contenuto nell'atto costitutivo non possano attuarsi, vi provveda il tribunale, con provvedimento assunto in camera di consiglio su richiesta del pubblico ministero ovvero da chiunque vi abbia interesse;
 - j) che lo statuto preveda obblighi di trasparenza nei confronti dei potenziali beneficiari, potendo altresì l'autonomia statutaria prevedere specifiche forme di tutela per i medesimi;
 - k) per l'ipotesi in cui lo scopo della fondazione sia esaurito o divenuto impossibile, ove lo statuto non disponga diversamente, che gli amministratori, ovvero l'organo indicato dallo statuto, deliberino la liquidazione e l'attribuzione del patrimonio residuo allo scioglimento allontanandosi il meno possibile dalla volontà del fondatore ovvero la fusione con altra fondazione avente

finalità analoghe. La deliberazione è omologata dal tribunale con provvedimento da assumersi in camera di consiglio e nel provvedimento si ordina la cancellazione dell'ente dal registro delle persone giuridiche;

- l) che qualora gli amministratori omettano la deliberazione di cui alla lettera precedente, il tribunale vi provvede, con provvedimento assunto in camera di consiglio, su istanza del fondatore, dei componenti gli organi della fondazione ovvero del pubblico ministero;
- m) con riferimento alle fondazioni che perseguono uno scopo riferibile ad una cerchia predefinita e chiusa di persone, quali ad esempio le fondazioni di famiglia, e che non sollecitano, né ricevono oblazioni o donazioni dal pubblico, la possibilità e i limiti dell'ingerenza del fondatore o di un soggetto da lui designato nella vita della fondazione, ivi compresa la possibilità di determinare lo scioglimento della fondazione anche dopo che sia intervenuto il riconoscimento, provocandone la liquidazione o la trasformazione; prevedere condizioni modalità e limiti, anche derogando alle norme che disciplinano l'esercizio dell'azione di riduzione, nei quali la fondazione può perseguire lo scopo di amministrare un patrimonio a favore di soggetti deboli, incapaci di curare i propri interessi.

Art. 6 (Destinazione di beni senza attribuzione della personalità giuridica)

- 1. La riforma è diretta a disciplinare il regime dei fondi raccolti per uno scopo particolare ovvero dei beni donati o lasciati ad una associazione o a una fondazione con destinazione particolare ad uno scopo diverso da quello dell'ente, prevedendo in particolare:
 - a) le condizioni, i limiti e le modalità di rendicontazione, nonché adeguate forme di pubblicità del vincolo di destinazione sui beni raccolti;
 - b) che nella corrispondenza i beni lasciati o donati ad un'associazione o a una fondazione con una destinazione particolare pos-

- sano essere indicati come «fondazione dipendente»;
- c) il regime di responsabilità dell'ente gestore e degli amministratori del medesimo inerente alla raccolta e alla gestione e alla destinazione di detti patrimoni;
 - d) la disciplina in caso di insolvenza o di scioglimento della persona giuridica, prevedendo che il patrimonio sia devoluto, con lo stesso onere, ad altre associazioni o fondazioni che hanno fini analoghi.

Art. 7 (Disciplina dell'impresa commerciale esercitata dalle associazioni e dalle fondazioni)

1. Per quanto concerne l'esercizio dell'impresa commerciale da parte delle associazioni e delle fondazioni, la riforma è diretta a:
 - a) definire i presupposti di applicazione dello statuto dell'imprenditore commerciale, prevedendo che esso trovi applicazione anche nel caso di esercizio strumentale, nonché l'applicazione dello statuto di impresa anche nel caso dell'esercizio secondario;
 - b) prevedere obblighi di contabilità separata, al fine di distinguere la gestione istituzionale da quella imprenditoriale;
 - c) prevedere l'applicazione, con gli opportuni adattamenti, di quanto previsto dall'art. 2361 del codice civile.

Art. 8 (Norme di attuazione e transitorie)

1. La riforma è diretta a prevedere norme transitorie e di attuazione che:
 - a) limitino al minimo i costi di adeguamento degli statuti alle nuove norme imperative eventualmente introdotte, in particolare consentendo che i meri adeguamenti statutari siano deliberati dagli amministratori e da essi direttamente realizzati gli adempimenti previsti dalla legge;
 - b) prevedano che le associazioni e le fondazioni regolate dalle leggi speciali sono soggette alle disposizioni del codice civile riformato, in quanto compatibili;

- c) disciplinino il regime dei controlli privatistici cui sono sottoposti gli enti costituiti dalla legge o la cui attività è disciplinata dalla legge, se soggetti a speciale vigilanza amministrativa.
2. Le fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 sono disciplinate dal codice civile dall'entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'art. 1, comma 1, della presente legge, restando in ogni caso ferme le norme imperative previste dalla legge 23 dicembre 1998, n. 461 e dal decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153. È abrogato dalla medesima data l'articolo 29 del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.
3. La vigilanza sulle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, inerente al rispetto della legge e dello statuto, nonché delle procedure idonee ad assicurare l'integrità e la trasparenza dei processi decisionali con particolare riferimento alle decisioni relative all'amministrazione e all'investimento del patrimonio nonché alle erogazioni, è attribuita al Ministero dell'economia e delle finanze fino all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'autorità di controllo sulle persone giuridiche di cui al titolo II del libro I del codice civile.

Il Prof. Clarich ha suggerito di eliminare la parte finale del comma (da "fino all'entrata..." al termine del periodo); la proposta è osteggiata dalla Prof.ssa Torchia.

Art. 9 (Disposizioni penali ed amministrative)

La riforma della disciplina sanzionatoria è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere per gli amministratori, i membri del comitato di controllo o dell'organo di controllo interno, i liquidatori delle associazioni e delle fondazioni che esercitano imprese commerciali:
- la applicazione dei reati e degli illeciti di cui agli articoli 2621, 2622, 2625, 2630, 2631, 2634, 2635 e 2636 del codice civile, con le medesime sanzioni ivi previste;
 - la applicazione della estensione delle qualifiche soggettive di cui

- all'articolo 2639 del codice civile;
- la applicazione, in relazione ai reati sopra elencati, della circostanza attenuante di cui all'articolo 2640 del codice civile;
 - la applicazione dei reati di cui al capo II del titolo VI del R.D. 16 marzo 1942 n. 267, con le medesime sanzioni ivi previste, nel caso di fallimento delle associazioni o delle fondazioni che esercitano imprese commerciali;
- b) prevedere per le associazioni e le fondazioni che esercitano imprese commerciali:
- la applicazione dell'art. 25 *ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con le sanzioni ivi previste, in relazione ai reati di cui agli articoli 2621, 2622, 2625, 2636 se commessi nell'interesse delle associazioni o delle fondazioni.

Art. 10 (*Delega per il coordinamento*)

1. Il Governo è delegato ad emanare entro un anno dalla entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 un decreto legislativo per operare il mero coordinamento materiale con la restante normativa in materia di associazioni, fondazioni di cui al libro I, titolo II del codice civile e provvedendo alla abrogazione delle disposizioni non più vigenti.
2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della giustizia, previo parere delle componenti Commissioni parlamentari, da rendersi entro sessanta giorni dalla ricezione degli schemi; decorso tale termine i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza di pareri. Qualora il termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine di cui al comma 1 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di novanta giorni.

Le cooperative sociali in Italia

Anno 2005

L'Istat rende disponibili i dati relativi alle cooperative sociali attive in Italia al 31 dicembre 2005. Obiettivo principale della rilevazione è quello di consolidare, ampliare ed aggiornare le informazioni statistiche acquisite negli anni precedenti, considerata anche la crescente rilevanza delle cooperative sociali nel panorama del nonprofit italiano. Il campo di osservazione della rilevazione è costituito dalle cooperative sociali che, in base alla legge n. 381 del 1991, svolgono attività finalizzate all'offerta di servizi socio-sanitari ed educativi (tipo A), attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (tipo B), entrambe le tipologie di attività (oggetto misto) e attività volte a sostenere le capacità e le attività di gestione delle cooperative aderenti (consorzi sociali).

Principali risultati

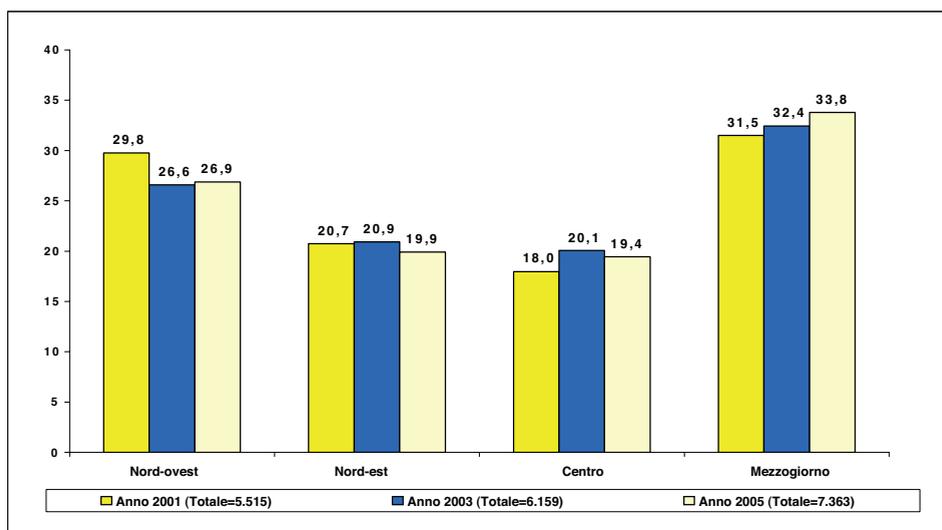
Le cooperative sociali attive al 31 dicembre 2005 sono 7.363, mentre 652 sono quelle che, alla data di riferimento della rilevazione, non avevano ancora avviato l'attività o l'avevano sospesa temporaneamente (Tavola 1). Rispetto alla rilevazione precedente, riferita al 2003, le cooperative sociali sono aumentate del 19,5%; rispetto alla prima rilevazione del 2001 l'incremento è stato del 33,5%. A conferma della relativa novità del fenomeno, più del 70% delle cooperative sociali è nato dopo il 1991. Nel 59% dei casi (4.345 unità) si tratta di cooperative che erogano servizi socio-sanitari ed educativi (cooperative di tipo A) e nel 32,8% (2.419 cooperative) di unità che si occupano di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (cooperative di tipo B). Le

cooperative ad oggetto misto, che svolgono sia attività di tipo A sia di tipo B, ed i consorzi sono molto meno numerosi, rispettivamente 315 le prime (4,3%) e 284 i secondi (3,9%) (Tavola 3). Nelle cooperative sociali sono impiegati circa 244 mila lavoratori retribuiti (di cui 211 mila dipendenti, 32 mila lavoratori con contratto di collaborazione e poco più di 1.000 lavoratori interinali) e 34 mila non retribuiti (30 mila volontari, 3 mila volontari del servizio civile e circa 700 religiosi). Il 71,2% delle risorse umane è costituito da donne (Tavola 6). Dal punto di vista economico, le cooperative sociali realizzano una produzione di circa 6,4 miliardi di euro (Tavola 9). I valori non sono distribuiti in misura omogenea tra le varie tipologie di cooperativa: a fronte di un valore medio della produzione di 867 mila euro, le cooperative di tipo A si attestano a circa 951 mila euro per unità, quelle di tipo B e ad oggetto misto dispongono in media di meno di 700 mila euro, mentre i consorzi presentano un valore medio superiore a 2 milioni di euro. Tra le cooperative di tipo A, il settore di attività relativamente più diffuso è l'assistenza sociale, il servizio più frequentemente offerto è l'assistenza domiciliare e la categoria di utenza più comune è costituita dai minori; tra le cooperative di tipo B, l'inserimento lavorativo riguarda soprattutto i disabili (invalidi fisici, psichici e sensoriali).

Distribuzione territoriale

Nel 2005, la maggior parte delle cooperative sociali è localizzata nel Mezzogiorno (33,8% pari a 2.487 unità). Seguono il Nord-ovest con il 26,9% (1.979 unità), il Nord-est con il 19,9% (1.466) ed il Centro con il 19,4% (1.431) (Grafico 1). La distribuzione percentuale delle cooperative sociali per ripartizione territoriale presenta variazioni contenute rispetto al 2003: la quota relativa di cooperative rimane sostanzialmente stabile nel Nord-ovest, è in lieve diminuzione nel Nord-est e al Centro e aumenta nel Mezzogiorno.

Grafico 1 - Cooperative sociali per ripartizione territoriale - Anni 2001, 2003, e 2005 (valori percentuali, Italia=100)



Per quanto riguarda la distribuzione regionale, nel 2005 il maggior numero di cooperative sociali ha sede in Lombardia (1.191 unità, pari al 16,2% del totale nazionale); seguono il Lazio (719), la Sicilia (589), l'Emilia-Romagna (584), il Veneto (564) e la Puglia (545) (Tavola 1). Le regioni con una minore presenza assoluta di cooperative sociali sono quelle di dimensioni più piccole: Valle d'Aosta (32), Molise (67) e Umbria (104). Rispetto al 2003, il numero di cooperative sociali aumenta in molte delle regioni italiane; in particolare, in Sardegna (64,1%), Calabria (53,6%), Liguria (53,2%), Campania (23,7%) e Lazio (21,7%). Per analizzare la distribuzione territoriale delle cooperative in termini relativi, i valori assoluti sono stati normalizzati rapportando il numero di cooperative alla popolazione residente in ciascuna regione alla fine del 2005. In Italia sono attive complessivamente 12,5 cooperative ogni 100 mila abitanti; tale rapporto assume il valore più alto nelle regioni del Nord-est (13,2 cooperative ogni 100 mila abitanti) e il livello più basso in quelle del Mezzogiorno (12). Le differenze diventano più marcate se si considera il rapporto tra il numero di cooperative e la popolazione residente per regione: il tasso di diffusione

è particolarmente elevato in Sardegna (29,2 cooperative ogni 100 mila abitanti), Valle d'Aosta (25,8), Basilicata (22,1), Molise (20,9) e Liguria (19,3), mentre è molto più contenuto in Campania (4,1 cooperative ogni 100 mila abitanti).

Tavola 1 - Cooperative sociali per regione - Anni 2001, 2003 e 2005

REGIONI	2001		2003		2005		Cooperative ogni 100 mila abitanti	Variazione % 2005/2003
	Numero	%	Numero	%	Numero	%		
Piemonte	434	7,9	407	6,6	445	6,0	10,2	9,3
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	34	0,6	31	0,5	32	0,4	25,8	3,2
Lombardia	1.010	18,3	996	16,2	1.191	16,2	12,6	19,6
Trentino-Alto Adige	118	2,1	136	2,2	156	2,1	15,8	14,7
Bolzano/Bozen	49	0,9	66	1,1	77	1,0	16,0	16,7
Trento	69	1,3	70	1,1	79	1,1	15,7	12,9
Veneto	462	8,4	528	8,6	564	7,7	11,9	6,8
Friuli-Venezia Giulia	120	2,2	138	2,2	162	2,2	13,4	17,4
Liguria	163	3,0	203	3,3	311	4,2	19,3	53,2
Emilia-Romagna	444	8,1	487	7,9	584	7,9	13,9	19,9
Toscana	289	5,2	350	5,7	417	5,7	11,5	19,1
Umbria	99	1,8	109	1,8	104	1,4	12,0	-4,6
Marche	148	2,7	185	3,0	191	2,6	12,5	3,2
Lazio	454	8,2	591	9,6	719	9,8	13,6	21,7
Abruzzo	135	2,4	169	2,7	201	2,7	15,4	18,9
Molise	79	1,4	58	0,9	67	0,9	20,9	15,5
Campania	168	3,0	190	3,1	235	3,2	4,1	23,7
Puglia	387	7,0	487	7,9	545	7,4	13,4	11,9
Basilicata	83	1,5	118	1,9	131	1,8	22,1	11,0
Calabria	163	3,0	153	2,5	235	3,2	11,7	53,6
Sicilia	431	7,8	528	8,6	589	8,0	11,7	11,6
Sardegna	294	5,3	295	4,8	484	6,6	29,2	64,1
ITALIA	5.515	100,0	6.159	100,0	7.363	100,0	12,5	19,5
Nord-ovest	1.641	29,8	1.637	26,6	1.979	26,9	12,7	20,9
Nord-est	1.144	20,7	1.289	20,9	1.466	19,9	13,2	13,7
Centro	990	18,0	1.235	20,1	1.431	19,4	12,6	15,9
Mezzogiorno	1.740	31,5	1.998	32,4	2.487	33,8	12,0	24,5

Per quanto riguarda la tipologia, l'insieme delle cooperative sociali è costituito per la maggior parte da cooperative di tipo A (4.345 unità, pari al 59%), seguono le cooperative di tipo B (2.419 unità, pari al 32,8%), le cooperative ad oggetto misto (315 unità, pari al 4,3%) ed i consorzi sociali (284, pari al 3,9%) (Tavola 2). Sotto il profilo territoriale, si rileva che nel Nord-ovest sono relativamente più frequenti le cooperative di tipo B (35% a fronte del 32,8% registrato a livello nazionale), nel Nord-est le cooperative ad oggetto misto (5,4% rispetto a 4,3%), al Centro le cooperative di tipo B e le miste (43% e 7,4%, rispettivamente) e nel Mezzogiorno le cooperative di tipo A (67,8% rispetto a 59%). Nel dettaglio regionale emergono differenti vocazioni locali. Le cooperative di tipo A tendono ad essere relativamente più diffuse in Sicilia (81,2%), in Sardegna (72,1%), nella provincia autonoma di Trento (68,4%) e in Molise (67,2%). Le cooperative di tipo B sono relativamente più frequenti nel Lazio (45,8%), in Umbria (43,3%), nelle Marche (40,8%) e in Friuli-Venezia Giulia (39,5%). Le cooperative ad oggetto misto assumono maggior peso in Campania (15,3%), nel Lazio (14,7%) e in Emilia-Romagna (9,6%). Infine, i consorzi presentano i maggiori tassi di incidenza in Toscana (6,5%), Piemonte (5,6%) e nella provincia autonoma di Trento (5,1%).

Tavola 2 - Cooperative sociali per tipologia e regione - Anno 2005 (valori percentuali, totale=100)

REGIONI	TIPOLOGIA				Totale
	Tipo A	Tipo B	Oggetto misto (A+B)	Consorzio	
Piemonte	55,7	37,1	1,6	5,6	445
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	59,4	34,4	3,1	3,1	32
Lombardia	61,6	33,8	0,6	4,0	1.191
Trentino-Alto Adige	66,7	28,8	-	4,5	156
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>64,9</i>	<i>31,2</i>	-	<i>3,9</i>	<i>77</i>
<i>Trento</i>	<i>68,4</i>	<i>26,6</i>	-	<i>5,1</i>	<i>79</i>
Veneto	59,9	33,3	2,0	4,8	564
Friuli-Venezia Giulia	48,1	39,5	7,4	4,9	162
Liguria	54,7	37,0	3,5	4,8	311
Emilia-Romagna	55,5	30,3	9,6	4,6	584
Toscana	54,2	39,3	-	6,5	417
Umbria	52,9	43,3	-	3,8	104
Marche	55,5	40,8	-	3,7	191
Lazio	35,7	45,8	14,7	3,8	719
Abruzzo	63,2	32,3	0,5	4,0	201
Molise	67,2	23,9	7,5	1,5	67
Campania	56,6	25,1	15,3	3,0	235
Puglia	60,7	34,1	2,2	2,9	545
Basilicata	64,1	26,7	6,9	2,3	131
Calabria	59,1	34,0	4,3	2,6	235
Sicilia	81,2	12,2	4,8	1,9	589
Sardegna	72,1	25,4	0,6	1,9	484
ITALIA	59,0	32,8	4,3	3,9	7.363
Nord-ovest	59,2	35,0	1,3	4,5	1.979
Nord-est	57,6	32,3	5,4	4,7	1.466
Centro	45,0	43,0	7,4	4,5	1.431
Mezzogiorno	67,8	25,6	4,2	2,5	2.487

Periodo di costituzione

Nel complesso, le cooperative sociali attive nel 2005 sono di recente costituzione (Grafico 2). Più dei due terzi (71,7%) si è formata a partire dal 1991 (anno di pubblicazione della legge di settore), con la quota che raggiunge il valore massimo nel periodo 1996-2000 (31,5%) ed il minimo nell'ultimo quinquennio (23,3%). La quota di cooperative costitutesi a partire dal 1991 è più elevata tra i consorzi (87,3%), le cooperative di tipo B (78,1%) e quelle ad oggetto misto (74%), mentre risulta più contenuta per le cooperative di tipo A (66,8%). Considerando l'area geografica, le cooperative costitutesi dopo il 1990 presentano le quote più elevate nell'Italia centrale e nel Mezzogiorno (rispettivamente 75,1% e 73,8%).

Grafico 2 - Cooperative sociali per periodo di costituzione - Anno 2005 (valori percentuali, totale = 100)

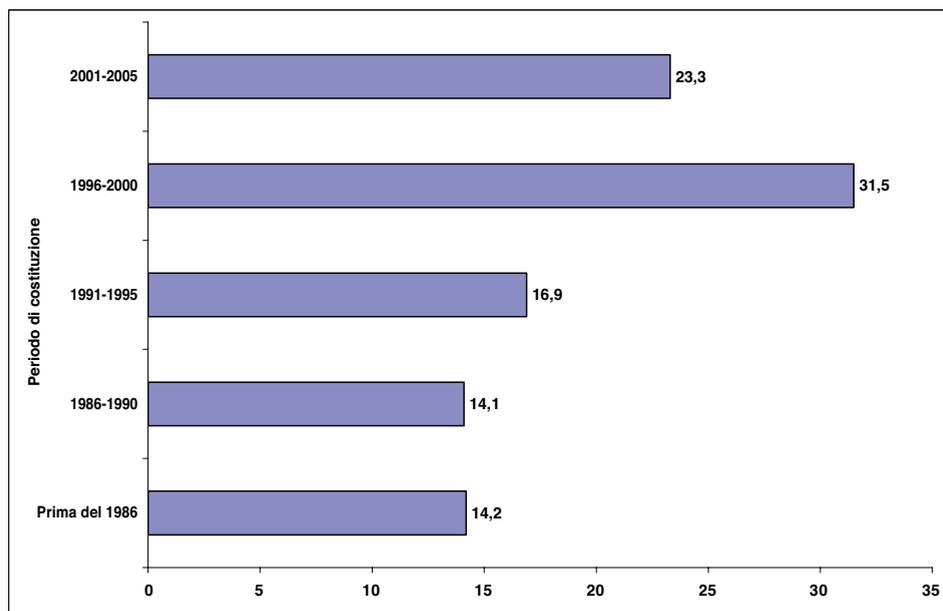


Tavola 3 - Cooperative sociali per periodo di costituzione, tipologia e ripartizione territoriale - Anno 2005 (valori percentuali, totale=100)

TIPOLOGIE RIPARTIZIONI TERRITORIALI	PERIODO DI COSTITUZIONE					Totale
	Prima del 1986	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	
Tipo A	17,0	16,2	15,6	29,2	22,0	4.345
Tipo B	11,2	10,7	18,3	34,1	25,7	2.419
Oggetto misto (A+B)	10,8	15,2	17,8	36,8	19,4	315
Consorzio	2,8	9,9	22,5	37,7	27,1	284
TOTALE	14,2	14,1	16,9	31,5	23,3	7.363
Nord-ovest	14,5	15,2	21,0	26,4	23,0	1.979
Nord-est	18,0	15,7	18,3	24,9	23,1	1.466
Centro	13,7	11,3	15,6	33,6	25,9	1.431
Mezzogiorno	12,1	14,1	13,5	38,1	22,2	2.487
ITALIA	14,2	14,1	16,9	31,5	23,3	7.363

Base sociale e modelli proprietari

Nel 2005, i soci delle cooperative sociali sono 262.389, di cui 255.583 persone fisiche e 6.806 persone giuridiche (Tavola 4). Rispetto alla precedente rilevazione del 2003, la base sociale di queste istituzioni cresce del 19%; in particolare, le persone fisiche aumentano del 18,9% (passando da 214.970 a 255.583 unità) e le persone giuridiche del 23,9% (da 5.494 a 6.806 unità). Tuttavia, il numero medio di persone fisiche (34,7) e di persone giuridiche (0,9) per cooperativa rimane sostanzialmente inalterato rispetto al 2003.

Tavola 4 - Soci persone fisiche e persone giuridiche per tipologia della cooperativa - Anni 2003 e 2005

TIPOLOGIE	CATEGORIE DI SOCI			Numero medio di persone fisiche	Numero medio di persone giuridiche
	Persone fisiche	Persone giuridiche	Totale		
2003					
Tipo A	151.118	1.279	152.397	40,8	0,3
Tipo B	56.285	912	57.197	28,4	0,5
Oggetto misto (A+B)	7.567	56	7.623	30,4	0,2
Consorzio	-	3.247	3.247	-	14,5
TOTALE	214.970	5.494	220.464	34,9	0,9
2005					
Tipo A	181.800	1.532	183.332	41,8	0,4
Tipo B	63.872	1.150	65.022	26,4	0,5
Oggetto misto (A+B)	9.911	73	9.984	31,5	0,2
Consorzio	-	4.051	4.051	-	14,3
TOTALE	255.583	6.806	262.389	34,7	0,9

Tenendo conto della tipologia della cooperativa, le cooperative di tipo A mostrano un numero di soci persone fisiche notevolmente superiore rispetto alle altre tipologie, con una media pari a circa 42 soci per cooperativa, mentre i soci persone giuridiche risultano concentrati nei consorzi con una media pari a 14,3 soci per unità (Tavola 4). Le cooperative sociali che associano solo persone fisiche sono 5.978 (81,2% del totale); quelle la cui base è costituita da sole persone giuridiche sono 284 (3,9%), mentre la contemporanea presenza di persone fisiche e persone giuridiche si rileva in 1.101 casi (14,9%). Ordinando le unità per classi di soci, si osserva che la maggior parte delle cooperative che associano solo persone fisiche è composta da un numero di soci inferiore a 20 (rispettivamente il 59,2% delle cooperative di tipo A, il 65,2% delle B e il 53,7% di quelle ad oggetto misto) (Tavola 5). Per le cooperative con sole persone giuridiche e, più precisamente per i consorzi, si osserva che circa la metà di essi (49,3%) è composto da un numero di soci inferiore a 10.

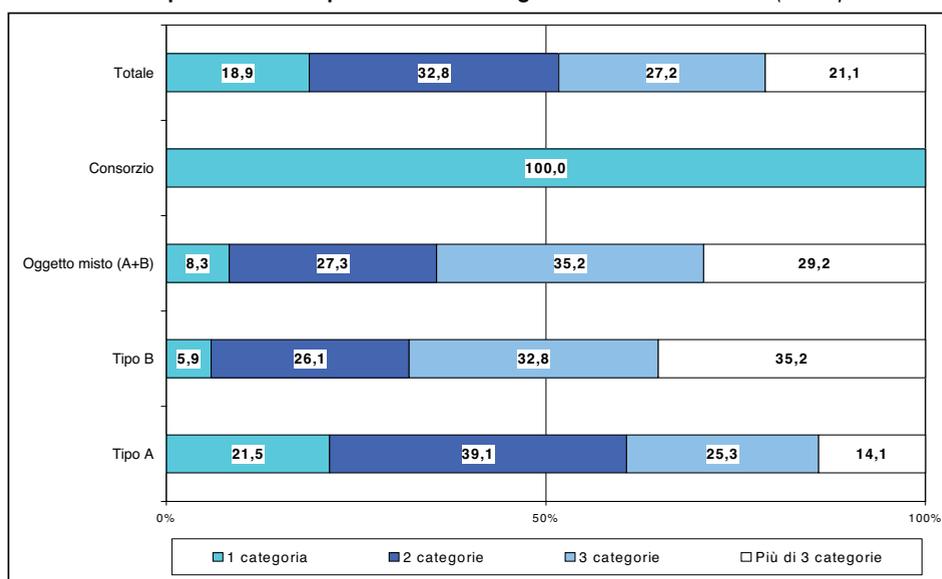
Tavola 5 - Cooperative sociali con solo persone fisiche e solo persone giuridiche per tipologia e classe di soci-Anno 2005 (valori percentuali, totale=100)

TIPOLOGIE	CLASSI DI SOCI						Totale
	1-5	6-9	10-19	20-49	50-249	250 e più	
COOPERATIVE CON SOLO PERSONE FISICHE							
Tipo A	13,0	14,3	31,9	24,2	14,6	1,9	3.798
Tipo B	16,7	14,8	33,7	26,1	8,4	0,3	1.897
Oggetto misto (A+B)	7,1	14,8	31,8	31,8	13,8	0,7	283
Consorzio	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	13,9	14,5	32,5	25,2	12,6	1,3	5.978
COOPERATIVE CON SOLO PERSONE GIURIDICHE							
Tipo A	-	-	-	-	-	-	-
Tipo B	-	-	-	-	-	-	-
Oggetto misto (A+B)	-	-	-	-	-	-	-
Consorzio	30,3	19,0	33,1	14,4	2,8	0,4	284
TOTALE	30,3	19,0	33,1	14,4	2,8	0,4	284

La distinzione tra soci persone fisiche e soci persone giuridiche rappresenta un primo passo verso la comprensione della molteplicità di forme proprietarie assunte dalle cooperative sociali. La base sociale delle cooperative può essere, infatti, composta da diverse categorie di soci persone fisiche (lavoratori, collaboratori retribuiti, volontari, utenti/fruitori, svantaggiati, sovventori, altri) e da più categorie di soci persone giuridiche (cooperative, associazioni, enti pubblici, ecc.), in rappresentanza dei tanti soggetti portatori di interessi (stakeholder). La rilevazione sulle cooperative sociali indaga soltanto le categorie di soci persone fisiche e non anche la distinzione interna alle persone giuridiche. Nonostante questo limite, attenuato peraltro dalla minore numerosità dei soci persone giuridiche, il quadro che emerge offre un significativo contributo informativo. I risultati, ottenuti classificando le cooperative per numero di categorie di soci, mostrano la predominanza di modelli multistakeholder; in particolare, ben l'81,1% delle cooperative è composto da più di una categoria di soci, ma appena il

21,1% ne associa più di 3 (Grafico 3). Considerando i diversi tipi di unità, si rileva, inoltre, che nelle cooperative di tipo A risultano relativamente più frequenti le unità con un'unica categoria di soci (21,5%), mentre tra le cooperative di tipo B e ad oggetto misto si registrano quote percentuali più favorevoli alla molteplicità di categorie di soci (il 94,1% delle cooperative di tipo B ed il 91,7% di quelle ad oggetto misto è composta da almeno due categorie di soci). Per i consorzi, data la mancata distinzione tipologica delle persone giuridiche, la totalità delle unità è indicata con unico tipo di stakeholder.

Grafico 3 - Cooperative sociali per numero di categorie di soci - Anno 2005 (valori percentuali)



Risorse umane

Alla fine del 2005 le cooperative sociali operano con 278.849 unità di personale, di cui 211.307 dipendenti, 31.629 lavoratori con contratto di collaborazione, 30.478 volontari, 3.415 volontari del servizio civile, 1.287 lavoratori interinali e 733 religiosi. I lavoratori retribuiti (dipendenti, lavoratori con contratto di collaborazione e interinali) sono 244.223, mentre le risorse umane non retribuite sono 34.626 (Tavola 6). Rispetto al 2003, il personale operante nelle cooperative sociali è aumentato complessivamente del 26,2%. La crescita maggiore ha

riguardato i lavoratori interinali (+159%), seguiti dai dipendenti (+31,1%), dai collaboratori (+15,5%) e dai volontari (+10%). Il numero di volontari del servizio civile cresce di appena l'1,7%, mentre quello dei religiosi diminuisce del 9,2%. Il personale operante nelle cooperative sociali è composto in prevalenza da donne, che rappresentano, infatti, il 71,2% del totale. Tale quota sale a circa il 74% tra i dipendenti e i volontari del servizio civile, mentre scende tra i religiosi e i volontari, portandosi rispettivamente al 38,1% e al 52,5%.

Tavola 6 - Risorse umane delle cooperative sociali per sesso al 31 dicembre 2003 e 2005

SESSO	Volontari	Religiosi	Volontari del servizio civile	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Anno 2003							
Maschi	13.059	541	1.890	43.353	7.898	204	66.945
Femmine	14.656	266	1.467	117.895	19.491	293	154.068
TOTALE	27.715	807	3.357	161.248	27.389	497	221.013
Anno 2005							
Maschi	14.480	454	893	55.058	8.922	407	80.214
Femmine	15.998	279	2.522	156.249	22.707	880	198.635
TOTALE	30.478	733	3.415	211.307	31.629	1.287	278.849

A livello territoriale, nel 2005 le cooperative sociali del Centro e del Nord-est fanno registrare una percentuale di dipendenti superiore al dato nazionale (rispettivamente 79,2% e 78,1% rispetto al 75,8% registrato per il complesso del Paese) (Tavola 7). Le cooperative del Nord-ovest e del Nord-est si distinguono per una quota relativamente maggiore di volontari (rispettivamente 14,1% e 13,9% a fronte del dato nazionale del 10,9%), mentre quelle del Mezzogiorno ricorrono relativamente più spesso a collaboratori (16,6% rispetto all'11,3%) e a volontari del servizio civile (3% rispetto all'1,2%).

Tavola 7 - Risorse umane delle cooperative sociali per regione al 31 dicembre 2005
 (valori percentuali, totale=100)

REGIONI	Volontari	Religiosi	Volontari del servizio civile	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Piemonte	7,7	0,1	0,9	84,7	6,5	0,1	26.824
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	9,4	0,2	0,4	83,2	6,8	-	1.132
Lombardia	18,1	0,3	0,4	67,4	13,6	0,2	58.562
Trentino-Alto Adige	23,8	0,2	0,6	68,0	7,3	0,0	6.421
<i>Bolzano/Bozen</i>	17,3	0,4	0,1	71,7	10,3	0,1	<i>1.685</i>
<i>Trento</i>	26,1	0,2	0,8	66,7	6,2	0,0	<i>4.736</i>
Veneto	13,6	0,2	0,3	78,3	7,3	0,2	23.450
Friuli-Venezia Giulia	7,8	0,4	0,3	86,2	5,4	0,0	7.094
Liguria	9,9	0,1	1,3	79,8	8,7	0,2	12.830
Emilia-Romagna	13,6	0,4	0,6	78,1	7,0	0,3	33.065
Toscana	5,0	0,2	1,1	88,2	5,3	0,1	20.641
Umbria	6,3	0,1	1,6	86,4	5,4	0,1	6.033
Marche	9,9	0,1	1,0	81,5	7,1	0,4	7.018
Lazio	4,1	0,1	2,0	67,7	22,7	3,4	21.590
Abruzzo	7,8	0,2	1,8	68,9	20,1	1,1	5.348
Molise	4,4	0,7	2,5	55,6	36,7	-	1.445
Campania	9,8	0,5	4,1	51,4	33,5	0,7	6.845
Puglia	9,1	0,3	1,7	74,1	14,8	0,1	9.562
Basilicata	6,4	0,4	2,9	80,0	10,2	0,1	2.205
Calabria	12,0	0,6	2,8	70,0	14,5	0,0	4.041
Sicilia	4,9	0,4	5,5	81,7	7,1	0,3	15.073
Sardegna	2,7	0,2	0,5	77,5	18,7	0,4	9.670
ITALIA	10,9	0,3	1,2	75,8	11,3	0,5	278.849
Nord-ovest	14,1	0,2	0,7	73,8	11,0	0,1	99.348
Nord-est	13,9	0,3	0,4	78,1	7,0	0,2	70.030
Centro	5,4	0,2	1,5	79,2	12,3	1,4	55.282
Mezzogiorno	6,7	0,4	3,0	72,9	16,6	0,4	54.189

A livello regionale, la quota di dipendenti risulta più consistente, rispetto al dato medio nazionale, in Toscana (88,2%), Umbria (86,4%), Friuli-Venezia Giulia (86,2%), Piemonte (84,7%) e Valle d'Aosta (83,2%). I collaboratori, invece, sono relativamente più diffusi in Molise (36,7%), Campania (33,5%), Lazio (22,7%), Abruzzo (20,1%) e Sardegna (18,7%). Per i volontari, infine, quote maggiori di quella nazionale si rilevano nella provincia di Trento (26,1%), in Lombardia (18,1%), nella provincia di Bolzano (17,3%), in Veneto e Emilia-Romagna (entrambe 13,6%). La distribuzione delle risorse umane per tipologia di cooperativa mostra alcune interessanti particolarità (Tavola 8). Per le cooperative tipo A e ad oggetto misto essa si presenta sostanzialmente in linea con quella nazionale, mentre tra le cooperative di tipo B si osservano quote percentuali relativamente maggiori di dipendenti (80,4%) e di volontari (12,6%) e quote relativamente minori di collaboratori (4,9%). Nei consorzi, infine, si rileva una presenza relativamente maggiore di volontari del servizio civile (13%) e di collaboratori (20,5%), mentre i dipendenti scendono al 61,9%.

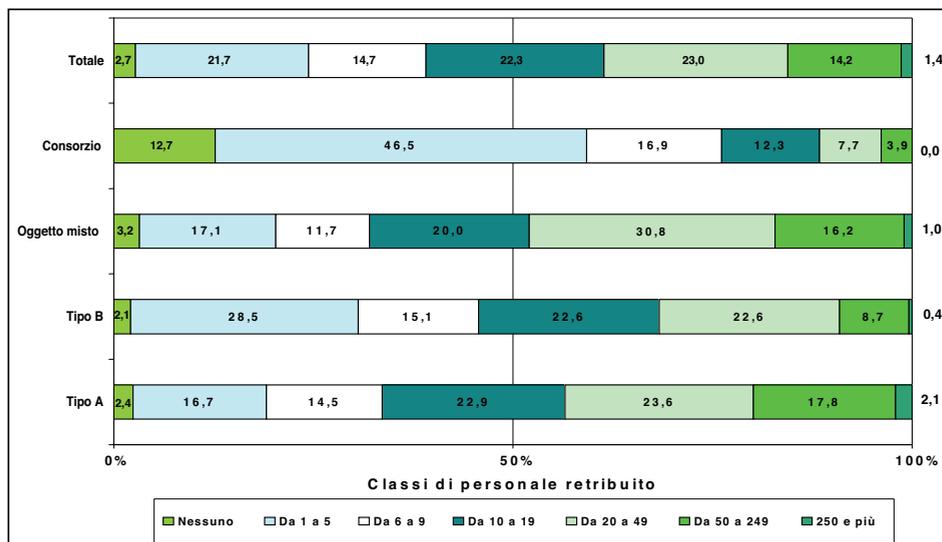
Tavola 8 - Risorse umane delle cooperative sociali per tipologia della cooperativa al 31 dicembre 2005 (valori percentuali, totale=100)

TIPOLOGIE	Volontari	Religiosi	Volontari del servizio civile	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Tipo A	10,6	0,3	1,2	74,7	13,1	0,2	200.501
Tipo B	12,6	0,2	0,5	80,4	4,9	1,3	62.691
Oggetto misto (A+B)	10,3	0,3	2,0	73,9	12,7	0,8	12.227
Consorzio	4,3	0,1	13,0	61,9	20,5	0,3	3.430
TOTALE	10,9	0,3	1,2	75,8	11,3	0,5	278.849

Il personale retribuito (dipendenti, collaboratori e interinali) delle cooperative sociali è pari a 244.223 unità, con una media di 34 unità per istituzione. Tuttavia, la distribuzione delle cooperative per classi di personale retribuito (Grafico 4) mostra che la classe dimensionale nella quale si concentra il maggior numero di cooperative (1.694, pari

al 23,0%) è quella con 20-49 unità di personale mentre il 39,1% delle cooperative ne impiega meno di 10. Limitata al 15,6% è la quota di cooperative che ne impiega più di 49.

Grafico 4 - Cooperative sociali per tipologia e classe di personale retribuito - Anno 2005 (valori percentuali)



Rispetto al complesso delle unità, le cooperative di tipo A e ad oggetto misto sono in genere di dimensioni relativamente più grandi, mentre le cooperative di tipo B sono relativamente più piccole. Riguardo ai consorzi, il 12,7% di essi non utilizza personale retribuito ed il 46,5% opera con un numero di unità di personale compreso tra 1 e 5.

Dimensioni economiche

Da un punto di vista economico, le cooperative sociali vengono analizzate in base all'ammontare del valore della produzione⁵⁸, alle classi di valori della produzione e alle fonti di finanziamento. Nel 2005, le cooperative sociali dichiarano, nel complesso, un valore della produzione di 6.381 milioni di euro, con un importo medio per cooperativa di circa

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

867 mila euro (Tavola 9). I costi presentano un importo complessivo di 6.227 milioni di euro e un valore medio di 846 mila euro. Con riferimento alla rilevazione del 2003 e calcolando i valori a prezzi 2005, i ricavi aumentano del 32,2% ed i costi del 33,6%. Nel 2005, la quota maggiore del valore della produzione si concentra nelle cooperative di tipo A, che raccolgono il 64,7% dei ricavi e costituiscono il 59% delle cooperative. Seguono, le cooperative di tipo B (21,2%), i consorzi (10,7%) e le cooperative ad oggetto misto (3,4%).

Tavola 9 - Valore della produzione delle cooperative sociali per tipologia e ripartizione territoriale. Valori a prezzi 2005 - Anni 2003 e 2005 (in migliaia di euro)

TIPOLOGIE RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Anno 2003			Anno 2005		
	Valore della produzione	Composizione percentuale	Importo medio	Valore della produzione	Composizione percentuale	Importo medio
Tipo A	3.106.648	64,4	838,4	4.132.604	64,7	951,1
Tipo B	1.019.792	21,1	515,2	1.353.616	21,2	559,6
Oggetto misto (A+B)	169.580	3,5	680,9	214.638	3,4	681,4
Consorzio	529.941	11,0	2.355,3	680.417	10,7	2.395,8
TOTALE	4.825.962	100,0	783,6	6.381.275	100,0	866,7
Nord-ovest	1.687.409	35,0	1.030,8	2.253.013	35,3	1.138,5
Nord-est	1.313.486	27,2	1.019,0	1.736.399	27,2	1.184,4
Centro	1.065.165	22,1	862,5	1.417.003	22,2	990,2
Mezzogiorno	759.901	15,7	380,3	974.860	15,3	392,0
ITALIA	4.825.962	100,0	783,6	6.381.275	100,0	866,7

Queste differenze si riflettono in misura accentuata sugli importi medi del valore della produzione: valori superiori alla media complessiva si registrano per i consorzi (circa 2,4 milioni di euro, in media) e per le cooperative di tipo A (circa 951 mila euro per cooperativa). Al contrario, le cooperative di tipo B e quelle ad oggetto misto presentano valori medi ben al di sotto di quello complessivo (rispettivamente 560 mila e 681 mila euro). Con riferimento alla distribuzione territoriale, il valore della produzione risulta concentrato tra le unità localizzate

nelle regioni del Nord-ovest e del Nord-est, che, pur rappresentando rispettivamente il 26,9% ed il 19,9% delle cooperative sociali, producono nell'ordine il 35,3% ed il 27,2% del valore totale. Al contrario, le cooperative sociali del Mezzogiorno, che costituiscono il 33,8% del totale, producono il 15,3% del valore complessivo. Infine, per quelle dell'Italia centrale, che sono il 19,4% del totale, si registra una quota percentuale del valore della produzione di poco superiore e pari al 22,2%. In ragione dei differenziali territoriali, la produzione per cooperativa presenta valori superiori alla media generale nel Nord (pari a 1.184 e 1.139 mila euro, rispettivamente nel Nord-est e nel Nord-ovest) e nel Centro (990 mila euro) e inferiori nel Mezzogiorno (392 mila euro).

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

Per approfondire l'analisi le cooperative sociali sono state raggruppate in classi di valori della produzione: poco meno della metà delle cooperative (44,4%) ha dichiarato un importo dei ricavi inferiore a 250 mila euro, il 18,9% tra 250 e 500 mila euro, il 16,9% tra 500 mila e 1 milione di euro, il 10,8% tra 1 e 2 milioni ed il 9% uguale o superiore a 2 milioni di euro (Tavola 10). Le cooperative più piccole prevalgono tra quelle di tipo B, dove la percentuale di unità con ricavi inferiore a 250 mila euro sale al 51,3%. Al contrario, le cooperative medio-grandi e grandi sono maggiormente frequenti tra quelle di tipo A e ad oggetto misto (circa il 58% delle cooperative appartenenti a queste tipologie mostrano ricavi uguali o superiori a 250 mila euro) e soprattutto tra i consorzi, tra i quali il 72,9% ha un importo del valore della produzione uguale o superiore a 250 mila euro. Per quanto riguarda le aree geografiche, le cooperative più grandi prevalgono nelle due ripartizioni dell'Italia settentrionale (dove circa il 68,0% di unità presenta ricavi superiori a 250 mila euro), mentre quelle più piccole nel Mezzogiorno (con il 62,4% di cooperative con entrate inferiori a 250 mila euro). Nell'Italia centrale la distribuzione delle unità per classi di valori della produzione è sostanzialmente analoga a quella nazionale.

Tavola 10 - Cooperative sociali per classe di valori della produzione, tipologia e ripartizione territoriale - Anno 2005 (valori percentuali, totale=100)

TIPOLOGIE RIPARTIZIONI TERRITORIALI	CLASSI DI VALORI DELLA PRODUZIONE (in migliaia di euro)*								Totale
	Fino a 20	da 20 a 50	da 50 a 100	da 100 a 250	da 250 a 500	da 500 a 1.000	da 1.000 a 2.000	2.000 e più	
Tipo A	5,5	6,7	9,3	20,3	19,5	16,6	11,7	10,4	4.345
Tipo B	6,0	8,2	11,6	25,5	18,0	17,3	9,1	4,4	2.419
Oggetto misto (A+B)	5,7	8,3	10,2	17,8	19,4	19,4	11,7	7,6	315
Consorzio	8,1	0,7	6,3	12,0	17,3	14,8	12,0	28,9	284
TOTALE	5,8	7,0	10,0	21,5	18,9	16,9	10,8	9,0	7.363
Nord-ovest	2,1	3,5	7,7	18,3	19,6	21,2	14,7	12,8	1.979
Nord-est	3,9	4,4	5,8	17,7	18,0	22,9	14,9	12,4	1.466
Centro	6,1	6,5	9,6	21,4	19,5	15,5	10,8	10,6	1.431
Mezzogiorno	9,7	11,7	14,6	26,5	18,5	10,7	5,3	3,1	2.487
ITALIA	5,8	7,0	10,0	21,5	18,9	16,9	10,8	9,0	7.363

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

Tavola 11 - Cooperative sociali per fonte prevalente di finanziamento, tipologia e ripartizione territoriale - Anno 2005 (valori percentuali, totale=100)

TIPOLOGIE RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Fonte prevalentemente pubblica	Fonte prevalentemente privata	Totale
	Tipo A	72,8	
Tipo B	53,1	46,9	2.419
Oggetto misto (A+B)	67,0	33,0	315
Consorzio	67,3	32,7	284
TOTALE	65,9	34,1	7.363
Nord-ovest	61,3	38,7	1.979
Nord-est	56,3	43,7	1.466
Centro	62,8	37,2	1.431
Mezzogiorno	77,0	23,0	2.487
ITALIA	65,9	34,1	7.363

Rispetto alle fonti di finanziamento, la maggioranza assoluta delle cooperative sociali (65,9%) registra entrate di origine prevalentemente pubblica e il 34,1% di fonte prevalentemente privata (Tavola 11). Il quadro si diversifica per tipologia e sul territorio. La prevalenza del ricorso al finanziamento pubblico è relativamente più accentuata per le cooperative di tipo A (72,8%), mentre lo è meno per le cooperative di tipo B (53,1%). I consorzi e le cooperative ad oggetto misto presentano una distribuzione tra fonti di finanziamento abbastanza in linea con quella riferita al complesso delle cooperative sociali. Per ciò che concerne le aree geografiche, il 77% delle cooperative localizzate nel Mezzogiorno ottengono finanziamenti da fonte prevalentemente pubblica, mentre il ricorso alla fonte prevalentemente privata assume la maggiore frequenza relativa nel Nord-est (43,7%) e nel Nord-ovest (38,7%).

Attività, servizi ed utenti

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

Cooperative sociali di tipo A

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

Tavola 12 - Cooperative sociali di tipo A per settore di attività prevalente e regione - Anno 2005 (valori percentuali, totale=100)

REGIONI	Cultura, sport e ricreazione	Istruzione e ricerca	Sanità	Assistenza sociale	Altri settori	Totale
Piemonte	13,8	10,5	10,9	64,8	-	248
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	21,1	26,3	10,5	42,1	-	19
Lombardia	11,3	22,6	11,0	55,1	-	734
Trentino-Alto Adige	9,6	26,0	4,8	58,6	1,0	104
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>14,0</i>	<i>26,0</i>	<i>6,0</i>	<i>52,0</i>	<i>2,0</i>	<i>50</i>
<i>Trento</i>	<i>5,6</i>	<i>25,9</i>	<i>1,9</i>	<i>66,6</i>	-	<i>54</i>
Veneto	10,1	39,1	9,5	41,0	0,3	338
Friuli-Venezia Giulia	13,9	36,7	6,3	41,8	1,3	78
Liguria	10,5	19,3	13,5	55,5	1,2	170
Emilia-Romagna	11,4	24,1	9,3	54,3	0,9	324
Toscana	14,6	26,5	7,1	51,8	-	226
Umbria	9,1	14,5	20,0	56,4	-	55
Marche	9,4	27,4	10,4	52,8	-	106
Lazio	8,9	18,3	10,5	62,3	-	257
Abruzzo	8,6	16,4	7,0	68,0	-	127
Molise	15,2	6,5	17,4	60,9	-	45
Campania	6,8	14,3	13,5	65,4	-	133
Puglia	12,1	19,0	10,0	58,9	-	331
Basilicata	7,1	22,6	3,6	66,7	-	84
Calabria	6,5	23,7	10,8	59,0	-	139
Sicilia	6,3	11,1	5,6	77,0	-	478
Sardegna	14,3	18,1	2,6	65,0	-	349
ITALIA	10,7	21,0	9,0	59,1	0,2	4.345
Nord-ovest	11,8	19,6	11,4	57,0	0,2	1.171
Nord-est	10,9	31,5	8,5	48,4	0,7	844
Centro	11,2	22,3	10,1	56,4	-	644
Mezzogiorno	9,6	16,2	7,2	67,0	-	1.686

Rispetto al settore di attività prevalente⁵⁹, il 59,1% delle cooperative di

59 Per la rilevazione del settore di attività delle cooperative sociali di tipo A sono state previste le seguenti classi dell'International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO): Cultura, sport e ricreazione, Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e la classe residuale Altri settori.

tipo A opera nel campo dell'Assistenza sociale (Tavola 12). Il secondo settore per numerosità di cooperative è quello dell'Istruzione e ricerca (21%). Seguono il settore della Cultura, sport e ricreazione (10,7%) e della Sanità (9%), mentre una quota residuale di cooperative è attiva in altri settori (0,2%). A livello territoriale, la specializzazione settoriale delle cooperative presenta significative differenze. La vocazione socio-assistenziale risulta relativamente più marcata nelle regioni del Mezzogiorno dove il 67% delle cooperative sociali ha indicato l'Assistenza sociale come settore di attività prevalente e, in particolare, in Sicilia (77%), Basilicata (66,7%) e Sardegna (65%). Nelle regioni del Nord-est, invece, l'Assistenza sociale perde di peso a favore di altri settori, soprattutto dell'Istruzione (+10,5 punti percentuali rispetto al dato nazionale). A determinare questo risultato contribuisce in particolare il Veneto, con il 39,1% di cooperative sociali operanti in prevalenza nel settore dell'Istruzione. Al Centro e nell'Italia nord-occidentale la distribuzione delle cooperative secondo il settore di attività prevalente è in linea con quella nazionale. Rispetto alla gamma di servizi offerti dalle cooperative di tipo A, i più diffusi sono quelli relativi all'assistenza domiciliare (erogata dal 36,5% delle unità), all'assistenza in residenze protette (offerti dal 35,9%) e ai servizi di ricreazione, intrattenimento e animazione (svolti dal 31,8% delle cooperative) (Tavola 13).

Tavola 13 - Cooperative sociali di tipo A per tipologia di servizi offerti e ripartizione territoriale - Anno 2005 (valori percentuali*)

SERVIZI	ITALIA	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Ricreazione, intrattenimento e animazione	31,8	34,5	28,6	37,4	29,4
Soggiorni estivi e/o invernali	13,8	12,2	14,9	26,4	9,5
Istruzione per gli adulti	6,0	7,3	7,5	7,6	3,7
Sostegno e/o recupero scolastico	20,4	24,3	18,7	25,3	16,8
Servizi educativi pre-scolastici	21,9	25,1	22,3	25,3	18,3
Servizi educativi per disabili	22,9	25,9	27,4	29,2	16,1
Orientamento scolastico e/o lavorativo	7,7	10,1	7,9	11,5	4,5
Prestazioni sanitarie generiche	7,7	9,0	7,3	8,5	6,6
Prestazioni sanitarie riabilitative	9,8	13,0	8,2	12,3	7,5
Prevenzione sanitaria	2,8	2,6	2,6	3,7	2,8
Soccorso e trasporto sanitario	2,2	1,6	2,7	1,9	2,3
Formazione all'autonomia	7,6	13,7	6,9	9,5	3,0
Accompagnamento e inserimento sociale	14,6	15,7	15,4	16,8	12,5
Ascolto, sostegno e assistenza morale	12,9	11,1	9,4	13,2	15,8
Servizi di prima accoglienza	4,4	4,9	4,3	7,6	3,0
Assistenza domiciliare	36,5	33,9	19,5	42,2	44,7
Assistenza in residenze protette	35,9	43,0	37,1	36,2	30,2
Servizio mensa	11,5	10,5	11,6	12,1	11,9
Prestazioni di tipo alberghiero	4,0	4,7	4,7	5,6	2,6
Segretariato sociale	7,9	5,4	5,1	10,9	9,9
Altri servizi	4,5	6,3	4,5	4,3	3,2
TOTALE COOPERATIVE	4.345	1.171	844	644	1.686

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

A livello territoriale, il servizio di assistenza domiciliare è offerto più frequentemente dalle unità localizzate nel Centro e nel Mezzogiorno. L'assistenza in residenze protette è invece fornita in misura relativamente maggiore dalle cooperative attive nelle regioni settentrionali. Inoltre, a Nord-ovest e al Centro è particolarmente diffuso il servizio di ricreazione, intrattenimento e animazione.

2 Per la rilevazione del settore di attività delle cooperative sociali di

tipo A sono state previste le seguenti classi dell'International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO): Cultura, sport e ricreazione, Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e la classe residuale Altri settori.

Nel corso del 2005 le cooperative sociali di tipo A hanno offerto servizi a più di 3,3 milioni di utenti, in crescita del 37,4% rispetto al 2003 (Tavola 14). L'elevato numero di utenti è dovuto principalmente sia dalla capacità di queste "imprese" di rispondere con tempestività alla domanda, spesso complessa e difficilmente interpretabile, di soggetti in situazioni di disagio, sia dalla flessibilità dell'offerta, che copre anche la domanda di utenti non necessariamente mossi da specifiche necessità di assistenza. In termini geografici, la maggiore concentrazione di utenti si riscontra nel Nord-ovest (33,2%), segue il Nord-est (29,9%), il Mezzogiorno (19,4%) e, infine, il Centro (17,5%). Per dar conto del diverso peso che gli utenti assumono rispetto alla numerosità delle cooperative e a quella delle risorse umane in esse impiegate sono stati calcolati, a livello nazionale, il numero medio di utenti per cooperativa, che è pari a 760, e il numero di utenti per unità di personale, che è pari a 16. Rispetto alla rilevazione del 2003, il rapporto utenti/unità di personale cresce di un'unità mentre aumenta di ben 112 unità il numero di utenti per cooperativa.

Tavola 14 – Utenti, cooperative di tipo A e risorse umane per ripartizione territoriale - Anni 2003 e 2005

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Anno 2003					Anno 2005				
	Utenti	Cooperat.	Risorse umane	Utenti per cooperat.	Utenti per unità di personale	Utenti	Cooperat.	Risorse umane	Utenti per cooperat.	Utenti per unità di personale
Nord-ovest	853.891	962	55.552	888	15	1.096.080	1.171	74.790	936	15
Nord-est	636.720	751	40.320	848	16	988.482	844	49.693	1.171	20
Centro	485.966	590	30.746	824	16	576.330	644	35.297	895	16
Mezzogiorno	426.668	1.404	31.195	304	14	641.659	1.686	40.722	381	16
ITALIA	2.403.245	3.707	157.813	648	15	3.302.551	4.345	200.502	760	16

Con riferimento al tipo di utenza servita, le categorie più numerose sono rappresentate dai minori (28,8%), dagli utenti senza specifici disagi (26,8%) e dagli anziani sia autosufficienti (10,4%) che non (11,4%) (Tavola 15). Nelle diverse aree geografiche, le categorie di utenza relativamente più frequenti sono:

- nel Nord-ovest gli anziani (sia autosufficienti che non), i minori e gli immigrati;
- nel Nord-est i malati e traumatizzati, le persone con altro tipo di disagio, gli immigrati e i disoccupati;
- al Centro gli utenti senza specifici disagi e i minori;
- nel Mezzogiorno gli utenti senza specifici disagi.

Tavola 15 - Utenti delle cooperative di tipo A per tipologia e ripartizione territoriale - Anno 2005 (valori percentuali, totale =100)

UTENTI	ITALIA	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Utenti senza specifici disagi	26,8	13,2	27,5	36,8	40,0
Alcolisti	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Anziani autosufficienti	10,4	14,5	9,9	3,7	10,3
Anziani non autosufficienti	11,4	22,8	5,8	6,1	5,2
Detenuti ed ex detenuti	0,2	0,4	-	0,3	0,1
Disabili fisici, psichici e sensoriali	3,7	3,6	3,3	3,9	4,1
Disoccupati	1,9	1,3	4,3	0,4	0,7
Immigrati	6,3	8,1	8,6	2,5	3,3
Malati e traumatizzati	5,2	1,8	10,3	3,1	4,9
Malati terminali	0,5	0,3	0,4	0,7	0,6
Minori	28,8	31,2	21,8	37,9	27,0
Pazienti psichiatrici	0,8	0,7	0,5	0,7	1,7
Senza tetto, senza dimora	0,7	0,8	1,0	0,6	0,3
Tossicodipendenti	0,6	0,4	0,4	1,0	0,7
Persone con altro tipo di disagio	2,6	0,8	6,0	2,2	0,9
TOTALE	3.302.551	1.096.080	988.482	576.330	641.659

Cooperative sociali di tipo B

Le cooperative di inserimento lavorativo forniscono opportunità di occupazione a persone svantaggiate, favorendo in tal modo l'integrazione sociale di soggetti che altrimenti rimarrebbero esclusi dal mercato del lavoro. Per raggiungere questo obiettivo le cooperative di tipo B possono svolgere qualsiasi attività d'impresa in campo agricolo, industriale, artigianale, commerciale e di servizi, ma sono tenute a riservare una parte dei posti di lavoro a soggetti svantaggiati (alcolisti, detenuti ed ex detenuti, disabili fisici, psichici e sensoriali, minori, pazienti psichiatrici, tossicodipendenti e altre persone in condizioni di esclusione sociale)⁶⁰. Nel corso del 2005 le persone svantaggiate presenti nelle cooperative sociali di questo tipo sono 30.141 (27,8% in più rispetto al 2003) e la percentuale di soggetti svantaggiati presenti in cooperativa rispetto al totale del personale retribuito si attesta, a livello nazionale, al 55,5%, ben al di sopra del limite minimo (30%) stabilito dalla legge n. 381 del 1991 (Tavola 16). Analogamente alla rilevazione precedente, la maggiore concentrazione di persone svantaggiate si riscontra nel Nord-ovest (33,2%), seguono il Nord-est (con il 26%), il Centro (24,5%) e il Mezzogiorno (16,3%). Per dar conto del diverso peso che le persone svantaggiate assumono rispetto alla numerosità delle cooperative e a quella del personale retribuito si sono calcolati, a livello nazionale, il numero medio di persone svantaggiate per cooperativa (12) e il numero di svantaggiati ogni 10 unità di personale retribuito (6).

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

Tavola 16 - Indicatori delle cooperative di tipo B per ripartizione territoriale - Anni 2003 e 2005

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Anno 2003					Anno 2005				
	Persone svantaggiate	Cooperative	Personale retribuito	Svantaggiati per cooperativa	Svantaggiati ogni 10 lavoratori	Persone svantaggiate	Cooperative	Personale retribuito	Svantaggiati per cooperativa	Svantaggiati ogni 10 lavoratori
Nord-ovest	8.238	583	15.235	14	5	9.976	693	18.368	14	5
Nord-est	5.657	425	9.625	13	6	7.836	474	12.622	17	6
Centro	5.774	504	11.135	12	5	7.398	616	14.974	12	5
Mezzogiorno	3.918	467	6.432	8	6	4.931	636	8.366	8	6
ITALIA	23.587	1.979	42.427	12	6	30.141	2.419	54.330	12	6

Il primo indicatore conferma le differenze territoriali emerse in considerazione dell'incidenza del personale svantaggiato presente nelle cooperative di tipo B nelle diverse aree geografiche. Nel Nord-est e nel Nord-ovest si registra una presenza di persone svantaggiate superiore alla media nazionale (con un numero di svantaggiati per cooperativa pari, rispettivamente, a 17 e a 14), mentre nel Mezzogiorno la presenza scende al di sotto della media (8). Al Centro, il numero medio di persone svantaggiate per cooperativa è pari a quello nazionale. Per quanto riguarda il secondo indicatore, il rapporto si mantiene intorno a quello nazionale nelle diverse aree geografiche. Rispetto alle tipologie di soggetti svantaggiati, le categorie più numerose sono quelle dei disabili (46,3%), dei tossicodipendenti (16%) e dei pazienti psichiatrici (15%) (Tavola 17). I soggetti svantaggiati relativamente più frequenti all'interno delle cooperative localizzate nelle diverse aree geografiche sono:

- i pazienti psichiatrici e i tossicodipendenti nel Nord-ovest;
- gli alcolisti, i pazienti psichiatrici e i detenuti ed ex detenuti nel Nord-est;
- i disabili al Centro;
- i minori e le persone con altro tipo di disagio nel Mezzogiorno.

Tavola 17 - Persone svantaggiate delle cooperative di tipo B per tipologia e ripartizione territoriale - Anno 2005 (valori percentuali, totale=100)

PERSONE SVANTAGGIATE	ITALIA	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Alcolisti	4,3	4,4	6,7	2,9	2,2
Detenuti ed ex detenuti	8,7	9,0	9,3	8,1	7,7
Disabili fisici, psichici e sensoriali	46,3	44,7	39,2	59,7	41,3
Disoccupati	3,8	2,0	2,0	2,8	12,0
Minori	0,7	0,7	0,5	0,5	1,3
Pazienti psichiatrici	15,0	16,6	20,4	11,2	8,9
Tossicodipendenti	16,0	20,1	15,0	13,0	13,6
Persone con altro tipo di disagio	5,2	2,5	6,9	1,8	13,0
TOTALE	30.141	9.976	7.836	7.398	4.931

ConSORZI

I consorzi sociali rappresentano una delle forme più importanti di integrazione tra cooperative sociali. La loro funzione principale è quella di offrire servizi finalizzati a sostenere le capacità e le attività di gestione delle cooperative aderenti, sia rispetto a funzioni interne (gestione delle risorse umane, assistenza contabile e consulenza fiscale, svolgimento pratiche amministrative, formazione, informazione), sia riguardo ai rapporti con l'esterno (elaborazione di progetti, assistenza nella partecipazione a gare pubbliche, supporto nell'elaborazione di strategie politiche, partecipazione a gare pubbliche per conto delle cooperative aderenti). Il quadro che deriva dall'elaborazione dei dati mostra un'ampia varietà di attività. Rispetto alla gamma di servizi offerti, i più diffusi, a livello complessivo, sono quelli relativi all'assistenza nella partecipazione a gare pubbliche (offerta dal 74,6% dei consorzi), all'elaborazione e coordinamento progetti (72,5%), all'organizzazione di scambi di informazioni ed esperienze tra cooperative (70,8%), alla promozione dell'immagine delle cooperative e di nuovi servizi (entrambi 67,6%) (Tavola 18). Meno rappresentati i servizi di assistenza all'acquisto di forniture e di trasmissione di conoscenze relative ai processi di produzione (rispettivamente 23,2% e 26,4%).

Tavola 18 - Consorzi sociali per tipologia di servizi offerti e ripartizione territoriale - Anno 2005 (valori percentuali*)

SERVIZI	ITALIA	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Promozione dell'immagine delle cooperative	67,6	62,9	63,8	70,8	75,4
Promozione di nuovi servizi	67,6	69,7	68,1	61,5	70,5
Assistenza nella partecipazione a gare pubbliche	74,6	77,5	60,9	78,5	83,6
Assistenza alla commercializzazione dei prodotti e/o servizi	38,0	39,3	40,6	35,4	37,7
Assistenza al reclutamento del personale	32,0	30,3	33,3	27,7	37,7
Assistenza all'acquisto di forniture	23,2	27,0	23,2	26,2	16,4
Assistenza contabile e consulenza fiscale	42,6	40,4	33,3	40,0	60,7
Organizzazione e gestione di interventi di formazione	62,3	65,2	71,0	41,5	70,5
Organizzazione scambi di informazioni, esperienze tra cooperative	70,8	74,2	82,6	53,8	72,1
Supporto all'elaborazione di strategie politiche	56,7	55,1	60,9	46,2	63,9
Centro operativo servizio civile	30,6	23,6	26,1	21,5	54,1
Elaborazione e coordinamento progetti	72,5	67,4	84,1	56,9	82,0
Svolgimento pratiche amministrative	49,3	46,1	42,0	44,6	67,2
Formazione diretta	54,2	53,9	56,5	41,5	67,2
Trasmissione di conoscenze relative ai processi di produzione	26,4	24,7	20,3	21,5	41,0
General contracting	63,4	57,3	52,2	67,7	78,7
TOTALE CONSORZI	284	89	69	65	61

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

A livello nazionale, il numero medio di servizi offerti per consorzio è pari a 8, come a Nord del Paese, mentre nelle regioni del Centro scende a 7 ed in quelle del Mezzogiorno sale a 10. Infine, sempre considerando la ripartizione territoriale, si osserva che i consorzi del Nord offrono più frequentemente servizi legati alle attività formative e di accreditamento verso l'esterno della cooperativa, mentre quelli del Centro e del Mezzogiorno sono più orientati ad offrire un supporto per il reperimento delle risorse economiche. In particolare, i consorzi localizzati nelle regioni nordoccidentali, oltre a fornire assistenza nella partecipazione a gare pubbliche (77,5%), si occupano anche dell'organizzazione di scambi di informazione e di esperienze tra cooperative (74,2%), della promozione di nuovi servizi (69,7%) e dell'elaborazione e coordinamento progetti (67,4%). Al Nord-est, i consorzi si interessa-

no più frequentemente dell'elaborazione e coordinamento di progetti (84,1%), dell'organizzazione di scambi di informazione e di esperienze (82,6%) e dell'organizzazione e gestione di interventi di formazione (71%) e della promozione di nuovi servizi (68,1%). Per i consorzi del Centro, l'attività si concentra nell'assistenza alla partecipazione a gare pubbliche (78,5%), nella promozione dell'immagine delle cooperative (70,8%), nel general contracting (67,7%) e nella promozione di nuovi servizi (61,5%). Nel Mezzogiorno, infine, i servizi più frequentemente offerti dai consorzi riguardano l'assistenza nella partecipazione a gare pubbliche (83,6%), l'elaborazione e il coordinamento di progetti (82%) e il general contracting (78,7%).

Note informative

La rilevazione ha riguardato le cooperative e i consorzi sociali attivi al 31 dicembre 2005 e iscritti negli albi delle regioni e province autonome istituiti ai sensi della legge n. 381 del 1991. Per le regioni che, alla data del 31 dicembre 2005, non avevano ancora istituito l'albo (Campania, Calabria e Sicilia), la rilevazione ha riguardato le cooperative che operano secondo le modalità previste dalla citata legge. Le cooperative sociali si distinguono in quattro tipi:

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

La lista di unità utilizzata per la rilevazione è stata costruita tramite l'integrazione di archivi statistici e amministrativi.

La rilevazione, svolta tra il 2006 ed il 2007 per mezzo di un questionario postale autocompilato, è stata organizzata dall'Istat che, per lo svolgimento dell'indagine di campo, si è avvalso della collaborazione

degli uffici di statistica delle province autonome di Trento e Bolzano e degli uffici di statistica e assessorati ai servizi sociali delle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo e Sardegna. I questionari inviati sono stati 8.624, di cui 5.899 unità hanno risposto al questionario e 2.725 rappresentano le non rispondenti. Le unità non rispondenti sono state trattate utilizzando informazioni presenti in altri archivi (statistici ed amministrativi). L'universo delle cooperative sociali attive in Italia alla fine del 2005, al netto di cessazioni, sospensioni ed errori di lista è pari a 7.363 unità.

Programma delle Giornate di Bertinoro 2007

Regolamentazione del Terzo Settore e Innovazione Sociale

Venerdì 12 Ottobre

I Sessione ore 9.30-12.30

Autoregolazione/Regolamentazione delle forme giuridiche del Terzo Settore

Saluto di Benvenuto:

- Nevio Zaccarelli, *Sindaco di Bertinoro*
- Pier Giuseppe Dolcini, *Presidente Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì*

Apertura dei Lavori: Franco Marzocchi, *Presidente A.I.C.CO.N.*

Coordina: Vilma Mazzocco, *Federsolidarietà Confcooperative*

Intervengono:

- Stefano Zamagni, *Presidente Agenzia per le Onlus*
- Fabrizio Cafaggi, *European University Institute Law Department*
- Gianluca Fiorentini, *Università di Bologna*
- Marco Lamandini, *Università di Bologna*

Anteprima ore 12.30-13.30

Rilevazione statistica sulle Cooperative Sociali

Presentazione a cura dell'ISTAT

Barbara Moreschi, *Ricercatrice Servizio istituzioni pubbliche e istituzioni private nonprofit - Istat*

Discussant

Flaviano Zandonai, *Segretario Generale Iris Network*

II Sessione ore 15.00-18.00

in Collaborazione con Iris Network

L'Innovazione dell'Impresa Sociale

Coordina: Riccardo Bonacina, Direttore Editoriale Vita

Intervengono:

Leonardo Becchetti, *Università di Roma Tor Vergata*

Le peculiarità dell'innovazione prodotta dall'impresa sociale

Carlo Borzaga, *Iris Network - Università di Trento*

Mercato del lavoro e inserimento lavorativo

Filippo Bocchi, *Responsabile Corporate Social Responsibility HERA S.p.A.*

Mercato del lavoro e rapporto con l'impresa sociale

Pierluigi Stefanini, *Presidente Impronta Etica*

La responsabilità sociale d'impresa come motore dell'innovazione

Antonello Scialdone, *Dirigente Area Politiche Sociali e Pari Opportunità Isfol*

L'innovazione dell'impresa sociale e il coinvolgimento degli stakeholder

Fabio Salviato, *Presidente Banca Etica*

Finanza etica e innovazione sociale

Sabato 13 Ottobre

III Sessione ore 9.30-12.30

in Collaborazione con Forum Permanente del Terzo Settore

La Riforma al Libro I Titolo II del Codice Civile in tema di Associazioni e Fondazioni: scenari e prospettive

Apertura dei lavori: Alfredo Morabito, Vice Presidente AICCON

Saluto: Nereo Zamaro, Ministero alla Solidarietà Sociale Direttore generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali

Coordina: Giulio Ecchia, Università di Bologna

Intervengono:

- Roberto Pinza, *Vice Ministro Economia e Finanze*
- Stefano Zamagni, *Presidente Agenzia per le Onlus*
- Maria Guidotti, *Portavoce Nazionale del Forum Permanente del Terzo Settore*
- Vincenzo Mannino, *Segretario Generale Confcooperative*
- Giorgio Bertinelli, *Vice Presidente Legacoop Nazionale*
- Maria Vita De Giorgi, *Università di Ferrara*

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
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.
Unione Italiana Camere di Commercio

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

<i>PRESIDENTE:</i> Prof. Stefano Zamagni	<i>Università di Bologna</i>
Becchetti Leonardo	<i>Università di Roma Tor Vergata</i>
Cafaggi Fabrizio	<i>European University Institute Law Department</i>
Colozzi Ivo	<i>Università di Bologna</i>
Travaglini Cludio	<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>
Alberto Valentini	<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>Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali</i>
Lamandini Marco	<i>Università di Bologna</i>

nel mese di luglio 2008
da Tipolitografia Valbonesi
Forlì