



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali
Osservatorio Nazionale dell'Associazione

**II CONFERENZA NAZIONALE
SULL'ASSOCIAZIONISMO SOCIALE**
RESPONSABILITÀ ED OPPORTUNITÀ PER UNA SOCIETÀ ATTIVA

ISFOL

a cura di Claudia Montedoro

Hanno partecipato al gruppo di lavoro: Elisabetta Patrizi (coordinamento Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali); Marco Marucci (coordinamento ISFOL); Giulia Carfagnini (ISFOL); Marco Di Gilio (ISFOL); Specchia Gellia (ISFOL - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali); Silvia Chiovelli (ISFOL - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali); Silvia Coralini (ISFOL - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali).

INDICE DEI DOCUMENTI

PARTE PRIMA

L'OSSERVATORIO NAZIONALE DELL'ASSOCIAZIONISMO - MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Il nuovo modello di welfare e la sussidiarietà – Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale presentazione e <i>mission</i>	p	6
Competenze della Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	p	8
L'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo – compiti e funzioni, principali attività svolte e iniziative in fase di programmazione	p	9

PARTE SECONDA

ATTIVITÀ E PROGETTI REALIZZATI DALL'ISFOL PER LA DG VOLONTARIATO, ASSOCIAZIONISMO E FORMAZIONI SOCIALI - OSSERVATORIO NAZIONALE DELL'ASSOCIAZIONISMO

Identità e potenzialità dell'Associazionismo di promozione sociale – Atti del convegno di Milano del 10-11 novembre 2009	p	12
I servizi sociali in Italia: nuovi scenari e dimensione occupazionale	p	18
Il database sul Terzo settore: alcune anticipazioni sui dati relativi all'associazionismo	p	29
Alcune riflessioni sul nuovo modello di welfare:		
La sussidiarietà fiscale e le potenzialità del 5x1000 per il Terzo settore	p	31
Associazionismo di promozione sociale: democrazia deliberativa e sviluppo civile	p	48
Leadership e risorse umane nelle APS	p	54
Legami di cittadinanza: indagine sulle pratiche di partecipazione nelle APS	p	60
Nuove Tecnologie e promozione sociale - compendium dei progetti finanziati dalla L.383/2000 (art.12 lett. D)	p	67
L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del Terzo settore	p	71
Volontariato e pianificazione sociale di zona: la partecipazione	p	73
Indagine pilota sul ruolo dell'associazionismo nella costruzione della Casa del Welfare	p	80
I progetti finanziati attraverso la L.438 del 1998	p	82
Osservatori regionali delle associazioni di promozione sociale	p	84

PARTE PRIMA

L'Osservatorio Nazionale
dell'Associazionismo
Ministero del Lavoro
e delle Politiche sociali



IL NUOVO MODELLO DI WELFARE E LA SUSSIDIARIETÀ: IL LIBRO BIANCO SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE

Il concetto di sussidiarietà ha assunto un'importanza cruciale negli ordinamenti europei contemporanei, almeno in Europa, dove è stato sostenuto dal processo d'integrazione e sancito giuridicamente con il Trattato di Maastricht. Dal punto di vista civico, si può affermare che il principio di sussidiarietà pone il cittadino al "centro" dell'azione amministrativa della comunità politica di riferimento (lo Stato, la Regione, la Provincia o i vari livelli di governo locale) poiché sancisce che l'intervento degli enti pubblici debba essere visto esclusivamente come un 'sostegno' all'azione autonoma dei cittadini. I cittadini, in forma individuale o associata, sono quindi il cardine attorno a cui ruota l'organizzazione amministrativa della società.

Il concetto di sussidiarietà si divide generalmente in "verticale" ed "orizzontale". La sussidiarietà verticale riguarda principalmente l'attività amministrativa delle pubbliche istituzioni e prevede che i bisogni dei cittadini vengano soddisfatti dai livelli amministrativi più prossimi al territorio. La ragione fondante del principio di sussidiarietà verticale è da ritrovarsi non solo nell'efficienza del servizio erogato (che tende ad essere migliore in condizioni di prossimità), ma anche nell'elemento relazionale che collega il cittadino all'istituzione che opera sul territorio, il cui posizionamento consente un feedback più fluido tra cittadino ed amministrazione.

La sussidiarietà orizzontale, invece, sottolinea come alcuni bisogni possano essere soddisfatti dai cittadini stessi, in forma individuale, associata e/o volontaristica, i quali hanno quindi il diritto di svolgere un ruolo nell'elaborazione ed attuazione delle politiche sociali.

Nel 2001, il principio di sussidiarietà è stato recepito dall'ordinamento italiano con l'introduzione dell'art. 118 della Costituzione. Sussidiarietà verticale: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Sussidiarietà orizzontale: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Il Libro Bianco 2009 sul futuro del modello sociale, dal titolo "La vita buona nella società attiva", sottolinea l'importanza d'una riforma del sistema di welfare che tenga in considerazione il principio di sussidiarietà, soprattutto nella sua accezione "orizzontale", partendo dal presupposto che il primo dei valori da salvaguardare è la "centralità della persona", tutelata dalla Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale¹. Si afferma infatti che "non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo"².

Il Libro Bianco propone un'analisi che collega il sistema sociale al modello di cittadinanza, sostenendo che in passato "si è favorito l'assistenzialismo anziché la realizzazione di un welfare delle opportunità"³. In questo senso il modello di cittadinanza implicito nella versione tradizionale del welfare italiano è stato quello di un cittadino che potremmo definire 'ricettore' nei confronti di uno Stato elargitore. In quest'ottica, emerge

¹ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*.

² Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *op. cit.*, p. 22.

³ Idem, p. 23.

chiaramente la tensione tra un modello che antepone la struttura istituzionale, relegando il ruolo del cittadino a quello di fruitore di servizi elaborati dall'alto, ed una prospettiva di cittadinanza più orizzontale, dove il cittadino è parte attiva non solo nella definizione degli obiettivi e delle modalità di realizzazione delle politiche, ma anche nel processo di reperimento e redistribuzione delle risorse.

È proprio in questo senso che il Libro Bianco sottolinea il valore cardinale dell'autonomia del cittadino, intesa etimologicamente come capacità di autogovernarsi e di non essere soggetto a forme di prevaricazione da parte delle istituzioni pubbliche. Sotto questa luce, il principio di sussidiarietà orizzontale presenta lo strumento per riorganizzare il modello sociale, poiché fornisce il sostegno costituzionale e giuridico/etico su cui fondare l'azione autonoma dei cittadini, anche nell'ambito della coesione e della giustizia sociale.

In questo contesto, il mondo dell'associazionismo gioca un ruolo centrale. Come sottolineato nel Libro Bianco, si tratta di "un attore particolare, capace di produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità", un soggetto "flessibile e particolarmente adeguato a inserirsi nella nuova organizzazione dei servizi e del lavoro nell'era post-industriale", ma soprattutto "un patrimonio di esperienze e di partecipazione che non si può disperdere".

Esistono quindi potenzialità inesplorate relative al ruolo dell'associazionismo e del Terzo settore nella "rifondazione del nostro sistema sociale visto che già oggi associazioni, gruppi di volontariato, imprese sociali, fondazioni e corpi intermedi si caricano dei bisogni dei singoli e trovano soluzioni innovative a essi". Altrettanto evidente è, sempre secondo il Libro Bianco, "il ruolo strategico del mondo cooperativo, sintesi tra sviluppo imprenditoriale, economico e sociale che si pone quale protagonista dinamico di uno sviluppo inteso non esclusivamente in senso materialista, ma come accrescimento delle libertà di autodeterminazione e autorealizzazione delle persone".

Questo quadro complessivo, infine, si lega ad un sistema fiscale fundamentalmente riformato che prevede la possibilità di forme di contribuzione diretta da parte dei cittadini nei confronti di associazioni (es. "5 x 1000" e "Più Dai, Meno Versi") ed un'attuazione graduale del federalismo fiscale per "valorizzare compiutamente la dimensione del territorio".

COMPETENZE DELLA DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

La normativa di organizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prevede per la Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali, le seguenti funzioni:

- promozione delle attività svolte dai soggetti del "Terzo settore";
- sviluppo dell'associazionismo e del mercato sociale;
- attività connesse all'attuazione della normativa relativa alla disciplina dell'impresa sociale;
- rapporti con l'Agenzia nazionale delle Onlus di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26/9/2000;
- diffusione dell'informazione in materia di volontariato e Terzo settore, anche mediante la predisposizione di documentazione;
- consulenza tecnica per le organizzazioni di volontariato a livello nazionale;
- coordinamento e monitoraggio delle attività svolte dai centri di servizio per il volontariato;
- supporto all'attività della Consulta nazionale sull'alcol e sui problemi alcol correlati di cui all'art. 4 della legge 30 marzo 2001 n. 125;
- assistenza tecnica in materia di fondi strutturali per le iniziative di progetti relativi allo sviluppo di servizi alla persona e alla comunità;
- promozione e coordinamento degli interventi relativi alle associazioni di promozione sociale;
- attività riguardanti la corresponsione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, destinato dai contribuenti alle organizzazioni del Terzo settore previste dalle normative vigenti;
- rapporti con l'Agenzia delle Entrate sui temi inerenti il Terzo settore.

L'OSSERVATORIO NAZIONALE DELL'ASSOCIAZIONISMO

COMPITI E FUNZIONI, PRINCIPALI ATTIVITÀ SVOLTE E INIZIATIVE IN FASE DI PROGRAMMAZIONE

L'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo (ONA) è stato istituito dalla legge 383 del 2000 (comma 1, art.11, legge 7 dicembre 2000, n. 383). È presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è composto dai rappresentanti delle associazioni. Il suo funzionamento è disciplinato da un regolamento (adottato il 23 ottobre 2002) e le sue funzioni principali includono:

- Assistere il Ministero nella gestione e aggiornamento del registro nazionale delle associazioni.
- Promuovere studi e ricerche sull'associazionismo sia in Italia sia all'estero.
- Pubblicare un rapporto biennale sui principali trend che riguardano il fenomeno associativo e sullo stato di attuazione della normativa europea, nazionale e regionale sull'associazionismo.
- Sostenere iniziative di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività associative nonché di progetti di informatizzazione e di banche dati nei settori disciplinati dalla presente legge.
- Pubblicare un bollettino periodico di informazione e promozione di altre iniziative volte alla diffusione della conoscenza dell'associazionismo.
- Approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, dalle associazioni iscritte nei registri, per fare fronte a particolari emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate.
- Promuovere scambi di conoscenze e forme di collaborazione fra le associazioni di promozione sociale italiane e fra queste e le associazioni straniere.
- Organizzare (ogni tre anni) una conferenza nazionale sull'associazionismo, alla quale partecipano i soggetti istituzionali e le associazioni interessate.

L'ONA collabora con una serie di centri di ricerca e contribuisce anche alle attività di altre istituzioni di settore. L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) è tenuto a fornire all'Osservatorio adeguata assistenza per effettuare indagini statistiche a livello nazionale e regionale ed a collaborare nelle medesime materie con gli osservatori regionali.

Al tempo stesso, l'ONA svolge la sua attività in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato (ONV) sulle materie di comune interesse. Queste due istituzioni si confrontano regolarmente e rappresentano settori complementari; pertanto sono convocate in seduta congiunta almeno una volta all'anno, sotto la presidenza del Ministro o di un suo delegato. Inoltre, l'ONA e l'ONV contribuiscono anche a definire la composizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), attraverso la designazione di una serie di rappresentanti scelti fra le persone indicate dalle associazioni di promozione sociale e dalle organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative.

L'ONA ha coordinato e promosso una serie di pubblicazioni, tra cui si ricordano:

- Crea Welfare – “Cittadinanza Europea. Il ruolo dell'Associazionismo di Promozione Sociale” – disponibili solo CD ROM, 2006.
- IREF – “Le Associazioni di Promozione Sociale di fronte alle sfide del terzo millennio”, 2008.
- IREF – “Pressione e consenso. Ricerca sulle reti europee dell'associazionismo”, 2006.
- IREF – “Le associazioni sociali lungo la via europea”, 2006.
- Tempi Duri – “Very Welfare”.
- ISFOL – “L'inquadramento giuridico dell'Associazionismo di promozione sociale all'interno del Terzo set-

tore", 2010

- ISFOL – “Nuove Tecnologie e promozione sociale”, 2007
- ISFOL – “Investire nella progettualità delle associazioni di promozione sociale : compendium progetti legge 383/2000 triennio 2002/2004”, 2006.
- ISFOL – Libretto “Aiutaci ad aiutare: devolvi al non profit e deduci dal tuo reddito”, 2006

Dal punto di vista logistico, la Segreteria Tecnica dell'Osservatorio Nazionale dell'Associazione ha sede presso la Divisione II - Associazionismo - della Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni sociali, e coordina le attività dell'Osservatorio.

PARTE SECONDA

Attività e progetti realizzati
dall'Isfol per la Direzione
Generale per il Volontariato,
l'Associazionismo
e le Formazioni Sociali
Osservatorio Nazionale
dell'Associazionismo



IDENTITÀ E POTENZIALITÀ DELL'ASSOCIAZIONISMO DI PROMOZIONE SOCIALE

[Atti del convegno - Milano 10-11 novembre 2009]

Il seminario organizzato dalla Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione e le Formazioni sociali in collaborazione con l'ISFOL ha voluto rappresentare un momento di riflessione sull'Associazione, in vista della Conferenza Nazionale. L'obiettivo era quello di evidenziare l'identità del mondo associativo che, attraverso le proprie reti sociali, testimonia un grande esempio di solidarietà e sussidiarietà rivolto a tutto il Paese. Particolare attenzione è stata rivolta alla nozione di "promozione e utilità sociale" e al rapporto con gli Enti pubblici in riferimento alle nuove normative. Di seguito sono riportati alcuni tra gli interventi più significativi del dibattito che si è aperto attorno alle tematiche trattate nel corso dell'evento. Per motivi organizzativi non è stato possibile sottoporre la versione finale del testo agli autori degli interventi.

Giuliano Rossi

ARCI - Componente Osservatorio Nazionale APS

È opinione comune che sostanzialmente uno dei problemi fondamentali della bassa definizione, bassa risoluzione dell'identità di questo soggetto derivi proprio dalla normativa stessa. Si è detto a più riprese che la legge 383 è una legge a bassa definizione.

Sono state approvate leggi importanti a partire dal 1987, la legge 49 sulle ONG, quindi sulla cooperazione internazionale, la legge 476 del 1987, che poi è diventata la 438 con molte difficoltà, in quanto la legge 438 risulta ancora da completare nella sua strutturazione e definizione, la 381 del 1991 sulla cooperazione sociale, la 266 del 1991 sul volontariato.

Queste leggi sono ad alto tasso di definizione, individuano perfettamente i soggetti che inquadrano, si dice che la legge 383 sia una legge a bassa definizione, in quanto non definisce chiaramente i soggetti che intende rappresentare. I motivi possono essere tanti: sicuramente è una legge che sconta un periodo di gestazione estremamente lungo, che comincia agli inizi degli anni '90 ed ha bisogno di un decennio per completare il suo iter e sicuramente in questi passaggi qualcosa si è perso e quando siamo arrivati all'approvazione di questa normativa nel dicembre del 2000, sicuramente la stagione non era più la grande stagione riformista di partenza.

Sarebbe interessante capire se le difficoltà derivino dal mancato raggiungimento dell'obiettivo definitorio. Secondo Rossi almeno l'articolo 1 e l'articolo 2 della legge 383 aprono una finestra importante, che se avesse saputo "trarre le conseguenze" all'interno dell'articolato della normativa stessa, avrebbe portato a una legge altamente strutturata.

Sarebbe opportuno capire quali siano i punti fondamentali che introducono questa legge nei primi due articoli e come questi due punti, in realtà, esprimono la complessità dei soggetti che hanno promosso questo percorso legislativo.

Secondo Rossi se si fosse potuto procedere nell'articolazione della legge in una maniera del tutto conseguente alle premesse che erano state gettate, forse oggi ci sarebbe una legge che da ragione di una complessità, tipica della nostra società, che si manifesta attraverso organizzazioni espressione della società, per cui lavorano.

L'articolo 1 della legge 383 contiene alcuni concetti che in qualche maniera individuano perfettamente la

soggettività delle associazioni che hanno voluto e promosso questa legge. Si parla, al rigo secondo: *“la Repubblica riconosce il valore sociale dell’associazionismo liberamente costituito e le sue molteplici attività come espressioni di partecipazione, solidarietà e pluralismo”*. Notiamo solamente alcune definizioni: partecipazione, solidarietà e pluralismo. Favorisce il suo apporto originale al conseguimento di finalità di carattere sociale, finale, culturale, di ricerca etica e spirituale, quindi disegna un campo.

L'articolo 2 dice: *“Sono considerate associazioni di promozione sociale le associazioni riconosciute e non, i movimenti, i gruppi ed i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati”*.

“Partecipazione” è una parola chiave. *“Solidarietà”*, ma anche *“Utilità sociale”* ed *“Associati”* e *“Terzi”*: individuano in maniera abbastanza precisa l'identità di quei soggetti che questa legge ha voluto e che in qualche maniera, se la legge avesse sviluppato adeguatamente le conseguenze, probabilmente avrebbero avuto una normazione del tutto idonea alla complessità che i soggetti stessi esprimono e rappresentano.

Questo ci aiuterebbe a definire un principio fondamentale: il principio che la partecipazione è strettamente connessa alla finalità che le associazioni si propongono, la partecipazione è un valore, i soggetti che questa legge hanno voluto e promosso sono soggetti che fondano sul corpo sociale la ricerca, la prospettiva, la *mission* che perseguono, attraverso l'organizzazione ed il corpo sociale.

Paolo Beni

Presidente ARCI

Le leggi speciali che oggi inquadrano le diverse forme organizzative del Terzo settore in Italia (sviluppate a partire dall'inizio degli anni '90), hanno progressivamente riconosciuto fenomeni specifici, regolamentandone l'azione con vincoli e benefici, soprattutto sul piano fiscale e civilistico. C'è la tendenza a relegare le APS in una sorta di zona grigia residuale rispetto alle aree considerate più qualificate del *non profit* (il mondo della gratuità e del volontariato, identificato con la propensione individuale al dono e il mondo dell'impresa *non profit* di utilità sociale e quindi il mondo della rilevanza economica del fenomeno dell'impegno collettivo dei cittadini per il bene comune); lo schiacciare unicamente su questi due versanti il fenomeno complesso ed articolato del Terzo settore italiano (relegandolo di fatto ad una zona di mezzo ibrida, definita in negativo il non commerciale) non permette di rientrare nei parametri e nei canoni della legge 266.

È proprio la natura complessa delle APS a definirne la peculiarità ed il valore sociale, cioè la capacità di contenere al tempo stesso elementi di volontariato, elementi d'impresa, elementi di partecipazione civica, con tutto quello che comporta, cioè quel concetto di reciprocità, quel concetto di cultura democratica, quel concetto di capacità di costruire comunità e società.

Se noi guardiamo a come si è venuta a determinare la legge 383 e all'esperienza storica delle associazioni di promozione sociale e facciamo riferimento, per esempio, alle grandi reti dell'associazionismo popolare italiano, dovremmo renderci conto che queste esperienze rappresentano il retroterra, le radici storiche, il percorso storico e le basi culturali su cui si è sviluppato successivamente un fenomeno più ampio che nel tempo ha assunto forme organizzative e vesti giuridiche diverse e che oggi, complessivamente definiamo come il Terzo settore italiano. In qualche modo sta proprio nella natura e nell'identità complessa, e poli-funzionale delle APS la base culturale.

L'idea associativa mantiene alcuni caratteri tipici del *non profit* italiano:

- la capacità di dotarsi di autonomi sistemi istituzionali fondati sul principio della democrazia diretta, della responsabilità individuale dentro l'esperienza collettiva e dell'assunzione di responsabilità collettiva;
- la vocazione ad andare oltre l'ambito ristretto dell'interesse di una compagine sociale, di un gruppo ristretto di soci e guardare all'interesse della comunità.

Lorenza Violini

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Milano

La riforma del 1999 è stata una riforma profondissima della statualità italiana, perché ha toccato tutto l'impianto legislativo, ivi compreso quello dello Stato e definendone le competenze esclusive ha ridotto quelli che dovrebbero essere i compiti dello Stato centrale e ha ridefinito anche il rapporto tra Stato ed Unione Europea. La normativa ha quindi riformato la struttura del *welfare state*.

In questo senso la legge del 2000 è importante perché ha posto le basi per ripensare al *welfare state* che nello spirito della Costituzione era sicuramente un *welfare* sussidiario, basti pensare a tutte le definizioni e restrizioni che vengono messe al godimento dei diritti sociali nel dettato costituzionale, che poi sono state superate dalla legislazione ordinaria, però molto nel senso dell'accentramento, della concentrazione nelle mani dello Stato della progettazione e della gestione dei servizi di *welfare*.

Quindi questa sua indeterminatezza può darsi che sia stata trascuratezza legislativa, ma letta dieci anni dopo, è come se aprisse una prospettiva di libertà, di sussidiarietà (parola di cui non bisogna aver paura), di valorizzazione dell'autonomia, di decentramento, di apertura alla valorizzazione della realtà sociale, che poi la Costituzione ha codificato nell' articolo 118.

Monica Poletto

Presidente CdO Opere Sociali

La norma non è fatta male. Probabilmente ci sono degli aspetti interessanti che possono essere modificati o meno, però bisogna stare molto attenti alle definizioni.

Secondo Poletto è fondamentale imparare dall'esperienza, non secondo categorie astratte.

Le prime bozze di riforma del codice civile parlavano di una società che non esiste, ma facevano riferimento a una ripartizione fra le associazioni *mutual republic*, cioè tra quelle che in qualche modo interloquivano con interessi pubblici e quelle invece esclusivamente private.

Quelle che interloquivano con interessi pubblici erano quelle che svolgevano lavoro volontario, che ricevevano contributi da terzi e che ricevevano contributi pubblici, cioè tutte, e le altre erano quelle che non utilizzavano lavoro volontario, che addirittura non avevano la previsione statutaria di poter chiedere contributi da terzi. Le prime erano quelle che avevano l'obbligatorietà del collegio sindacale, fatto da professionisti iscritti agli albi.

Un aspetto importante della norma è che rispetto alle associazioni di volontariato, che hanno un'estrema rigidità, evidentemente previste per uno scopo, nella previsione delle attività commerciali, che sono solo quelle del DM del 25 maggio 1995, qui è previsto che si possano fare delle attività marginali commerciali, purché siano ausiliarie e sussidiarie allo scopo principale.

Spessissimo c'è il rischio che si cerchi un denominatore comune che un po' appiattisce, invece sarebbe utile trovare un denominatore comune dove inserire quel che possa veramente essere rappresentato.

C'è veramente un'esigenza di riordino normativo, ad esempio sarebbe utile arrivare ad una definizione non contrastante di ente non commerciale, perché c'è una contraddizione tra l'articolo 73 e l'articolo 149. Oppure pensare che gli studi di settore non abbiano senso per queste realtà: non hanno senso perché anche un'attività commerciale non ha come scopo una remunerazione degli *stakeholders*.

Vincenzo Busa

DG Normativa e contenzioso Agenzia delle Entrate

Andare oltre l'enunciato costituzionale della libertà di associazione ed anche oltre le striminzite disposizioni del codice civile, può significare rischiare di imbrigliare anziché favorire le associazioni. Mentre l'esigenza

normativa autentica è quella fiscale. È nelle agevolazioni fiscali che si gioca gran parte degli interessi delle organizzazioni.

Poco più di dieci anni fa si tentò di rilanciare il Terzo settore, attraverso la enucleazione di disposizioni normative di favore sfociate poi (nel 1997) nell'articolo 460 che, soprattutto alla luce delle successive esperienze normative, può essere considerato un caposaldo storico della normativa del Terzo settore, dopo il quale si susseguirono tante altre disposizioni, che in qualche modo hanno reso molto complesso il quadro normativo: la legge 383 del 2000 che riguarda le associazioni di promozione sociale, la legge 35 del 2005, che ha individuato delle agevolazioni fiscali in capo a dei soggetti che finanziano le organizzazioni, la legge 266 del 2005, che ha introdotto il 5 per mille.

Emerge, alla luce di questa sopravvenuta normativa, un quadro abbastanza complesso e disordinato che porta all'esigenza di interpretare correttamente le norme e favorire le organizzazioni alla corretta applicazione delle stesse.

Inoltre è indispensabile anche mettere mano ad una riforma che sia in grado di coordinare i diversi interventi normativi non sempre retti da un filo comune.

Busa prospetta i rischi di un'azione di proselitismo, volto da parte delle reti nazionali ad allargare il numero degli affiliati e dell'automatismo, che sta alla base della legge 383, secondo cui le associazioni affiliate si intendono automaticamente annoverate fra le associazioni che possono beneficiare della 383 per il semplice fatto che sono affiliate ad un'associazione nazionale iscritta.

Sarebbe una svolta storica, nel rapporto fra l'associazionismo e la Pubblica Amministrazione, instaurare un dialogo fra l'Agenzia delle Entrate e le associazioni di riferimento nazionale.

È molto più funzionale acquisire i dati utili direttamente dalle associazioni di riferimento nazionale, cui le affiliate abbiano conferito apposito mandato, stabilendo, ovviamente, come può essere conferito questo mandato e chi dovrà conferirlo. Alla base di questa riflessione c'è poi l'esigenza di individuare in dettaglio le associazioni che operano sul territorio, le affiliate: è necessario enucleare esattamente questa realtà che caratterizza in positivo sicuramente, in modo prevalente l'associazionismo.

Andrea Olivero

Presidente ACLI - Portavoce Forum Terzo Settore

È necessario rimarcare l'importanza di promozione e controllo, due concetti che devono sempre andare di pari passo, perché appunto il Terzo settore ha le sue peculiarità, ma soprattutto è già di per se stesso una risorsa sociale del Paese e non è soltanto una risorsa privata, è già una risorsa pubblica e quindi, come tale va attentamente valutato.

La situazione legislativa del Terzo settore ed in particolare delle associazioni di promozione sociale è piuttosto complessa, a tratti anche incoerente e contraddittoria e la volontà di collaborazione che abbiamo vista all'opera è dunque una premessa indispensabile per aiutare le organizzazioni sociali ad un rispetto rigoroso della legge ed al contempo per porre mano a delle riforme che siano volte a semplificare ed armonizzare le norme.

Olivero afferma che le difficoltà riscontrate nel passato derivano da una forma organizzativa che nasce dalla libera e spontanea aggregazione dei cittadini, con una sua intrinseca fragilità, che, se ben gestita, può diventare anche risorsa.

Questa disponibilità alla collaborazione ha permesso di giungere ad un risultato che naturalmente è perfettibile, ma era quello che si poteva fare senza andare a modificare il dettato di legge, vista anche la difficoltà del momento, un risultato che va incontro alle esigenze di verifica e di controllo che l'Agenzia esprime per conto di tutti, cittadini e contribuenti, ma nello stesso tempo non schiaccia le associazioni sotto un'inutile burocrazia.

Per continuare a crescere e a rispondere alle aspettative della società e delle istituzioni nei confronti del Terzo settore, le organizzazioni del Terzo settore debbono saper operare un salto di qualità nelle modalità organizzative. Associazioni sempre più complesse e spesso anche chiamate ad avere dei ruoli importanti

nella costruzione del *welfare* e di partecipazione sociale debbono anche contestualmente assumersi delle più alte responsabilità nella direzione della legalità e debbono avere una maggiore attenzione alla trasparenza.

È d'obbligo ricordare che alcuni provvedimenti legislativi degli ultimi anni ci pongono di fronte a delle nuove esigenze, ed in particolare le pongono alle associazioni di promozione sociale, come la legge sul 5 per mille che ha permesso di premiarne molte.

La trasparenza è un elemento decisivo per le organizzazioni sociali, perché permette loro di mostrare fino in fondo il proprio volto e di godere della fiducia dei concittadini che possono facilmente trasformarsi anche in associati, in volontari, in sostenitori.

Per accompagnare questo processo delle organizzazioni sociali possono essere attivate delle strategie per la stabilizzazione del Tavolo di lavoro (tra Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Onlus, Ministero del Lavoro e Forum nazionale del Terzo settore) che appunto ha portato alcuni importanti risultati.

All'ordine del giorno del Tavolo sarebbe utile proporre una riflessione sull'armonizzazione della normativa fiscale dell'associazionismo, soprattutto per quanto riguarda le associazioni di promozione sociale e la diversa imposizione fiscale per soggetti che operano nei medesimi ambiti di solidarietà sociale.

È importante, inoltre, discutere delle modalità rendicontative del 5 per mille e sui criteri per la valutazione della qualità sociale dell'attività di un soggetto territoriale di Terzo settore.

L'Agenzia delle Entrate, nella fase di verifica della regolarità delle nostre organizzazioni rispetto ai benefici previsti per legge deve indicare parametri e criteri molto precisi.

Questo sarebbe possibile solo ponendosi degli obiettivi concreti e praticabili per i prossimi anni.

Ancora una seconda strategia per sostenerci è la valorizzazione delle reti associative per l'autocontrollo delle associazioni di promozione sociale (ruolo già riconosciuto alle centrali cooperative), diverso da quello delle centrali cooperative, troppo vincolante ed estraneo alla logica di una molteplicità di soggetti; però è necessario andare in una direzione di un vero autocontrollo.

La legge 383, pur senza normarne le modalità, presuppone un controllo delle reti nazionali sui propri affiliati, è l'autocontrollo che non esclude naturalmente il controllo anche da parte dei soggetti esterni all'organizzazione, però risulta essere particolarmente efficace perché si basa sul presupposto dell'accompagnamento e della certificazione di merito, piuttosto che sulla sanzione dell'errore. Un fattore sul quale far leva risiede sicuramente nell'interesse delle associazioni di promozione sociale ad operare in questa direzione per tutelare la rete ed il buon nome delle organizzazioni (che hanno una storia, una cultura, una loro onorabilità ed anche un prestigio all'interno della società).

È necessario, inoltre, ragionare su un'anagrafe coordinata del Terzo settore, ovvero sulla moltitudine dei registri, sulla loro diversa distribuzione sul territorio, sulla loro differenziazione, altrimenti si rischia di vanificare qualsiasi verifica seria sul Terzo settore. L'attuale situazione spinge le associazioni che vogliono avvalersi di specifiche agevolazioni fiscali ad iscriversi ad una molteplicità di registri, con un notevole aggravio burocratico e senza tener conto delle specificità.

In questo caso sarebbe utile che le associazioni di Terzo settore facessero un primo passo verso le istituzioni, in particolare verso le Regioni.

Attilio Befera

Direttore Generale Agenzia delle Entrate

La situazione attuale richiede all'Osservatorio di aggredire quelle che, nascondendosi sotto organizzazioni "pseudo-Terzo settore", di fatto svolgono attività non attinenti al settore, evitando, con buoni risultati, una sproporzione fra gli adempimenti delle organizzazioni e le esigenze conoscitive dell'Agenzia delle Entrate e la duplicazione dei materiali.

Sarebbe utile creare dei dispositivi territoriali che possano tener conto di situazioni specifiche, visto che il lavoro vero lo fanno gli uffici regionali e locali, tenendo conto delle specifiche esigenze sia in termini di normative locali, regionali sostanzialmente, sia in termini di situazioni particolari che possono verificarsi caso

per caso.

Dichiara che i risultati ottenuti sull'articolo 30 possono essere apprezzati sia in termini di proroga, sia in termini di semplificazione, ma anche nella volontà da parte dell'Agenzia delle Entrate a livello locale, diramando istruzioni in tal senso, di assistenza.

Lo scopo della norma era quello di acquisire le informazioni per le pseudo-organizzazioni o per quelli che si nascondono dietro questa attività, non soltanto nel Terzo settore ma anche nelle associazioni sportive o pseudo-associazioni sportive. C'è un problema fondamentale che l'Agenzia delle Entrate deve comunque salvaguardare.

È essenziale un impegno congiunto (dal Ministero, insieme all'Agenzia delle Entrate e al Ministero dell'Economia e Finanze) perché si arrivi ad una uniformità di comportamento, evitando di avere informazioni completamente diverse tra i soggetti preposti alla tenuta dei registri.

Il 5 per mille è garantito nella Finanziaria 2010.

Tuttavia, sulla stabilizzazione del 5 per mille ci sono due problemi:

1. la norma dell'anno scorso risulta complessa. Si potrebbe pensare, quindi, a un'azione congiunta per rivederla e semplificarla;
2. esistono criticità nella copertura, quindi una stabilizzazione comporterebbe una copertura pluriennale; una norma come quella dell'anno scorso comporta una copertura annuale e quindi, in un periodo di crisi come questo, potrebbe risultare più facile farla approvare.

Per quanto riguarda la rendicontazione del 5 per mille, è necessaria un'operazione di semplificazione e certificazione, nel senso che nel più breve tempo bisogna cercare di sapere quanto spetta ai singoli; facendo un'operazione di questo genere, si potrebbe rendere più facile la vita alle associazioni.

Infine, per una società che in futuro sarà sempre più vecchia e meno ricca, il volontariato è l'unica speranza per produrre, con costi limitati, ma con effetti di ritorno quasi illimitati, la massa crescente di servizi sociali di cui abbiamo sempre più bisogno per quantità e per qualità.

Marina Gerini

Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali

Il Ministero conferma la sua adesione al progetto, alla sfida per la promozione e la crescita del mondo delle APS in particolare, ma complessivamente nel mondo del Terzo settore.

Sussidiarietà è una parola che ha significati profondi e si sposa spesso con altre parole altrettanto importanti e ricche di significato, che sono *responsabilizzazione, fiducia, solidarietà*.

Queste sono le parole chiave per la sfida per la crescita del Terzo settore che è anche la crescita della Pubblica Amministrazione, crescita non vessatoria, ma che implica consapevolezza prima di tutto, conoscenza, rispetto delle regole e reciprocità.

La collaborazione nata con l'Agenzia delle Entrate, con l'Agenzia delle Onlus, con il Forum del Terzo settore, e con CSVnet, che hanno attivato questo Tavolo, è preziosa. In questo momento di crisi economica della società la collaborazione costituisce una sfida ancora più grande perché veramente il Terzo settore può giocare un ruolo fondamentale.

Il Tavolo comune sul tema della rendicontazione, sull'anagrafe coordinata del Terzo settore anche ai fini di quell'armonizzazione rispetto al tema delicatissimo (affrontato ma non risolto dai registri), diventa fondamentale perché il rapporto tra il pubblico ed il privato si evolva sempre nell'alveo di regole chiare cui certamente noi non possiamo derogare.

I SERVIZI SOCIALI IN ITALIA: NUOVI SCENARI E DIMENSIONE OCCUPAZIONALE

Nel 2009 l'Area "Analisi dei fabbisogni professionali, evoluzione tecnologica ed organizzativa"⁴ dell'ISFOL ha prodotto il contributo "I servizi sociali in Italia: nuovi scenari e dimensione occupazionale" (pubblicato nella collana digitale "Strumenti", il testo completo, 87 pagine, è consultabile e scaricabile al link www.isfol.it/Strumenti_isfol/index.scm). Il testo, curato da Simone Casadei e Massimiliano Franceschetti, nasce nell'ambito delle attività di ricerca previste dalla "Ricognizione sui servizi sociali in quattro territori regionali"⁵, finanziata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni sociali nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006 - Pon Obiettivo 3 - Azioni di sistema, Asse B, Misura B1, Piano straordinario ISFOL 2005-2007.

Questa ricognizione, condotta a livello territoriale⁶, risponde all'esigenza, espressa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di avere una panoramica dettagliata sulla struttura professionale dei servizi sociali in ordine alla definizione dei Leps (Livelli essenziali delle prestazioni sociali) per tutto il territorio nazionale nonché a quella di capire quali sono i nuovi scenari che caratterizzano l'offerta e la domanda di servizi sociali in Italia. Il presente contributo si è posto due obiettivi: (1) compiere una ricognizione delle principali dimensioni ed indicatori dell'offerta di servizi ed interventi sociali presenti sul territorio nonché analizzare le nuove richieste e i nuovi profili di rischio provenienti da differenti target di utenti (famiglie, donne, anziani, giovani, disabili e immigrati); (2) analizzare la dimensione professionale del comparto sociale (consistenza occupazionale delle professioni sociali in Italia e attenzione agli scenari del fabbisogno professionale nel breve e nel medio termine).

Nuovi bisogni sociali: analisi delle richieste e dei profili di rischio provenienti da differenti target di utenti

⁴ L'Area "Analisi dei fabbisogni professionali, evoluzione tecnologica ed organizzativa" dell'ISFOL segue da anni i temi, tra loro strettamente interconnessi, dei fabbisogni formativi e professionali, dell'evoluzione delle professioni e degli scenari di cambiamento che interessano il mondo produttivo e le attività economiche.

⁵ La direzione scientifica del percorso di ricerca è stata di Mario Gatti, dirigente dell'Area "Analisi dei fabbisogni professionali, innovazione tecnologica ed organizzativa" (ISFOL) e di Gabriella Di Francesco, dirigente dell'Area "Sistemi e metodologie per l'apprendimento" (ISFOL). Il gruppo di lavoro è stato composto da Maria Grazia Mereu, Massimiliano Franceschetti e Simone Casadei per l'Area "Analisi dei fabbisogni professionali, innovazione tecnologica ed organizzativa" e da Riccardo Mazzarella e Marco Picozza per l'Area "Sistemi e metodologie per l'apprendimento". Hanno partecipato al gruppo di lavoro, con specifici report di ricerca, alcuni esperti: Andrea Del Monaco (analisi di sfondo a livello comunitario in materia di servizi e professioni sociali), Maria Giulia Catemario (analisi a livello nazionale dell'offerta di servizi sociali) e Maria Grazia Mastrangelo (analisi a livello nazionale della domanda di servizi sociali). Il presente volume è stato curato da Simone Casadei e Massimiliano Franceschetti. Un ringraziamento va a Debora Littera (Area "Analisi dei fabbisogni professionali, innovazione tecnologica ed organizzativa") per la collaborazione nell'attività di editing del testo.

⁶ Tre dei quattro territori regionali oggetto della ricerca ricadono in Ob.3 (Lazio, Abruzzo e Lombardia), uno (la Campania) ricade in Ob.1 ed ha costituito un benchmark attraverso il quale comparare le evidenze scientifiche di tipo qualitativo in materia di servizi e professioni sociali che hanno costituito l'oggetto della ricerca di cui si da conto nel presente volume. La ricerca è stata condotta in quattro regioni italiane scelte da un gruppo di lavoro coordinato dall'ISFOL in stretto raccordo con la Direzione Generale Volontariato, Associazionismo e Formazioni sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Tra i nodi critici per le politiche sociali di quest'ultimo decennio ci sono le domande crescenti alimentate da una percezione di insicurezza riguardo gli aspetti fondamentali dell'esistenza, con una moltiplicazione quantitativa e qualitativa dei bisogni.

Il principale nodo critico per le politiche sociali è l'emergere di nuovi profili di rischio⁷, fortemente collegati ai gruppi di soggetti più esposti a condizioni di vulnerabilità: lavoratori a basso reddito e anziani, giovani che hanno difficoltà di accesso e stabilizzazione sul mercato del lavoro, gruppi di lavoratori con bassi livelli di istruzione, donne sole con minori a carico, anziani soli non autosufficienti, famiglie di immigrati.

Rispetto alla domanda di interventi sociali ci sono quindi dei bisogni uguali per tutti (per esempio quelli corrispondenti al "minimo vitale" per un'esistenza dignitosa) e dei bisogni specifici per ciascun gruppo target che possono mutare nel corso del tempo alla luce di nuove esigenze, sulle quali puntare l'attenzione. Per quanto riguarda i bisogni specifici, in particolare, alla luce di una serie di interviste condotte presso testimoni privilegiati (operanti nell'ambito di associazioni, cooperative, sindacati e mondo accademico) il presente contributo analizza alcune nuove richieste e alcuni nuovi profili di rischio provenienti da differenti target di utenti. Si tratta, naturalmente, di esempi di nuova domanda di servizi sociali che non possono considerarsi esaustivi di un fenomeno o di una realtà sociale ma che tuttavia possono rappresentare suggerimenti significativi e utili per programmare e aggiornare gli interventi legati alle politiche sociali, a livello nazionale e/o locale. In alcuni casi i testimoni privilegiati intervistati hanno evidenziato la necessità di dare risposta ad una serie di richieste di nuova natura, determinate dalla continua evoluzione dei processi sociali, in altri casi invece hanno sottolineato l'esigenza di rivedere e potenziare alcune soluzioni adottate per soddisfare esigenze già manifestate in passato. La nuova domanda sociale, in particolare, è evidenziata in sintesi nelle pagine seguenti in appositi box informativi nell'ambito di ognuno dei target di utenti considerati (anziani, famiglie, disabili e immigrati).

La domanda di servizi sociali degli anziani

Tra i mutamenti e le dinamiche sociali in atto l'invecchiamento è il vincolo strutturale più complesso da gestire e rappresenta la fonte primaria di aumento dei rischi sociali, soprattutto se si valuta il suo ritmo di incremento. L'invecchiamento della popolazione è il fattore sociale che richiederà più attenzione nel medio-lungo periodo.

Purtroppo, fino ad oggi, l'approccio prevalente è quello di tipo assistenziale, che considera la persona anziana solo come un destinatario passivo di cure e di protezione e non come una possibile risorsa da attivare, come il titolare di una cittadinanza integrale, nei diritti e nei doveri.

Alla base sembra, dunque, esserci una trasformazione della domanda di assistenza centrata sulla personalizzazione dei servizi. Ma la sfida più importante sembra essere quella della non autosufficienza. Particolare importanza assumeranno le politiche di *long term care*, per l'aumento dell'incidenza di patologie invalidanti quali l'Alzheimer, nonché l'integrazione delle politiche e dei servizi sociali e sanitari.

In questo senso, sul versante della domanda, si rileva la necessità di potenziare la figura degli "amministratori di sostegno" e la loro formazione soprattutto per gli anziani affetti da patologie altamente invalidanti (Alzheimer e demenza senile) e ricoverati nelle Rsa, considerando queste ultime ovviamente l'*extrema ratio*, privilegiando cioè la dimensione della domiciliarità e quindi un sistema di servizi che permetta alle persone anziane di stare il più possibile in casa propria (centri diurni, assistenza domiciliare).

In sostanza, un welfare rivolto agli anziani deve tener conto del fatto che l'invecchiamento, grazie ai progressi della medicina, è oggi una condizione plurale. Le persone stanno meglio e sono più longeve. Ma proprio in virtù dell'allungamento della vita, il numero dei "grandi anziani" è in vertiginoso aumento e conseguentemente maggiore sarà il bisogno di cura e di assistenza.

In sintesi la domanda di servizi sociali che gli anziani rivolgono al sistema di welfare riguarda:

⁷Ranci C., "Fenomenologia della vulnerabilità sociale", Rassegna Italiana di Sociologia, n. 4 2005

- personalizzazione dei servizi con l'obiettivo di prevedere risposte personalizzate e aggiornabili (opportunità di invecchiamento attivo con la valorizzazione dell'anziano quale risorsa da attivare);
- potenziamento delle porte di accesso ai servizi (punti di ascolto segretariato sociale) capaci di indirizzare velocemente al servizio di cui si ha bisogno in un dato momento;
- mobilità dei servizi sul territorio per rispondere alla difficoltà di molti anziani a muoversi;
- implementazione di spazi di socializzazione e di attività per il tempo libero (centri anziani, ecc);
- programmazione di politiche di *long term care*, per contrastare l'aumento dell'incidenza di patologie invalidanti quali l'Alzheimer;
- integrazione dei servizi sociali e sanitari, a partire da una maggiore preparazione dei medici di base sulla continuità assistenziale;
- sostegno alla non autosufficienza anche attraverso il potenziamento dell'assistenza domiciliare e dei centri diurni, definizione del fondo per la non autosufficienza e l'assegno di cura, in modo da permettere alle persone anziane di stare il più possibile in casa propria;
- revisione dell'Isee (Indicatore di situazione economica equivalente) che non è adeguato perché nel suo calcolo è considerato la casa di proprietà ed il reddito dei familiari aventi dovere. Non è però, possibile misurare l'eventuale contributo dei famigliari alle necessità degli anziani;
- potenziamento della figura degli amministratori di sostegno e loro formazione soprattutto per gli anziani affetti da patologie altamente invalidanti (Alzheimer, demenza senile) e ricoverati nelle Rsa;
- formazione delle badanti che assistono gli anziani non autosufficienti.

La domanda di servizi sociali delle famiglie

La struttura della famiglia, ha subito nel corso degli ultimi anni un processo di costante e inesorabile cambiamento, presentando sempre più diffuse situazioni di disagio. Le caratteristiche delle famiglie povere sono note: elevato numero di componenti, presenza di figli o di anziani e disabili in famiglia, basso livello di istruzione e ridotta partecipazione al mercato del lavoro. Questi fattori influiscono sulla condizione di povertà e che concorrono a determinare forti divari territoriali. Le difficoltà economiche in presenza di più figli sono ancora più evidenti quando minori. In questi casi, così come quando bisogna seguire un anziano non autosufficiente o un disabile, le famiglie sono costrette a utilizzare maggiormente servizi di assistenza, con costi ingenti ed evidenti ripercussioni sui bilanci familiari. Di qui l'urgenza di promuovere e diffondere la presa in carico dell'intero nucleo familiare, operando compiutamente il passaggio da politiche sociali considerate prevalentemente secondo una logica riparativa ed assistenziale a politiche preventive, proattive e promozionali.

Per tali ragioni, nella definizione dei Liveas per la famiglia dovrebbero essere incluse anche le forme di sostegno per la costituzione delle nuove famiglie (sono le giovani coppie che sostengono le maggiori spese per l'affitto o il mutuo della casa), per promuovere la genitorialità, per prevenire e contrastare i fattori di crisi, per facilitare l'aiuto reciproco e la solidarietà intergenerazionale nonché per favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Il modello sociale prevalente di partecipazione al lavoro, infatti, non è più alternativo né alternato in relazione ai periodi del ciclo di vita ma piuttosto di tipo cumulativo-conciliativo, anche se il peso della conciliazione ricade quasi interamente sulle donne e ostacola l'estensione della partecipazione.

Questo incremento tende ad acuire i problemi connessi alla domanda di cura. Da un lato i sistemi pubblici non offrono adeguati strumenti di assistenza per problemi di sostenibilità finanziaria, dall'altro nelle famiglie stanno progressivamente crescendo le difficoltà di farsi carico dell'assistenza a bambini e anziani.

Per le famiglie, in modo complementare, si pone anche il problema dei giovani che devono confrontarsi con il mondo del lavoro ormai caratterizzato dal concetto della *flexisecurity* ma anche rapportarsi con gli adulti, con il territorio, con le istituzioni e con se stessi. Un nuovo welfare, pertanto, non può dimenticare i giovani. E per occuparsi di loro nel giusto modo occorre considerare con attenzione alcuni temi che li riguardano da vicino: dinamiche psicologiche e sociali correlate a comportamenti di disagio giovanile (devianza, consumo di sostanze stupefacenti e alcool, tifo violento, bullismo), nuove forme di socializzazione (community

on line, chatting), senso della legalità, dell'etica e della solidarietà sociale (valori, appartenenze, identità). In sintesi la domanda di servizi sociali che le famiglie rivolgono al sistema di welfare riguarda:

- potenziamento dei servizi per la prima infanzia e sostegno per l'accesso agli asili nido;
- sostegno alle famiglie per l'esercizio del diritto alla casa ed alla vita in contesti abitativi dignitosi;
- sostegno alla cura di familiari non autosufficienti (disabili, anziani) anche attraverso il potenziamento dell'assistenza domiciliare;
- servizi a sostegno del nucleo, della coppia genitoriale, della maternità e paternità consapevoli;
- revisione delle politiche fiscali con l'aumento delle detrazioni delle spese per i figli e dell'Isee, magari introducendo l'assegno per il minore e non il sostegno al nucleo familiare;
- riconoscimento delle pari opportunità di accesso e di carriera al mercato del lavoro;
- servizi di prevenzione del disagio giovanile (devianza, consumo di sostanze stupefacenti e alcool, tifo violento, bullismo), nell'ottica di "educare e non punire";
- creazione di maggiori opportunità di socializzazione potenziando gli spazi di aggregazione ed includendo anche nuove forme di socializzazione;
- implementazione di percorsi di educazione alla legalità, all'interculturalità e alla solidarietà sociale, anche attraverso lo strumento della "peer education", connessione dei percorsi di sensibilizzazione con i diversi programmi scolastici e la concentrazione di questi itinerari intorno ad esperienze pratiche;
- implementazione di spazi di protagonismo dei giovani attraverso la promozione di reti di volontariato e la creazione di contesti intergenerazionali in cui i giovani non siano considerati solo soggetti da formare ma anche capitale sociale integrato nel territorio e che costituisce un'opportunità per gli adulti;
- sostegno all'indipendenza economica attraverso sostegno al reddito, accesso al credito, alla casa.

La domanda di servizi sociali dei disabili

In qualche caso il diritto delle persone disabili alle pari opportunità e ad una vita indipendente rischia di essere lesa, a causa di una non sempre efficace applicazione di leggi esistenti⁸.

Frequentemente le leggi vengono attuate in maniera parziale e riduttiva - ad oggi l'unico diritto esigibile per le persone disabili è il sostegno nell'integrazione scolastica - con assenza di progettualità, mancanza di presa in carico delle necessità delle persone con handicap, sempre ed in primo luogo subordinate alle risorse (finanziarie, umane, strutturali) piuttosto che al bisogno ed al benessere delle persone stesse.

L'aumento della domanda di cura, inoltre, appare particolarmente preoccupante con riferimento alle persone con disabilità. Qui il dibattito è incentrato sul fondo per la non autosufficienza al pagamento della quota sociale nella Rsa e quindi spostato sull'istituzionalizzazione dei disabili.

Oggi l'alternativa all'istituzionalizzazione è vivere in famiglia, il che a volte è impossibile e comporta sempre il prezzo altissimo della schiavitù imposta ad un altro componente della famiglia, delegato a provvedere alle necessità della persona con disabilità.

Sarebbe invece necessario estendere l'esperienza dei "Centri per la vita indipendente".

Questi Centri altro non sono che delle Agenzie, dirette soltanto da persone con disabilità, che erogano servizi essenziali per la vita indipendente: consigli pratici e legali, sostegni per trovare finanziamenti e assistenti personali e servizi per la mobilità. Le persone che all'interno di questi Centri forniscono informazioni e supporti sono chiamati "consiglieri alla pari".

In sintesi la domanda di servizi sociali che i disabili rivolgono al sistema di welfare riguarda:

- istituzione dei "Centri per la vita indipendente" e loro introduzione quale anello fondamentale di infrastrutturazione sociale per l'accesso alla rete integrata di interventi e servizi sociali;
- definizione delle porte uniche di accesso (Pua) non solo come luoghi che erogano informazione, ma come luoghi che facciano presa in carico e sappiano accompagnare e rafforzare la capacità individuale di saper

⁸ Legge 13/89 sull'abbattimento delle barriere architettoniche, legge 162/98 sull'assistenza alla disabilità gravissima e sulla vita indipendente, legge quadro 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e legge 68/99 sul collocamento lavorativo mirato

- generare il proprio futuro (luoghi di *empowerment*);
- introduzione di educatori dei servizi socio-sanitari nell'integrazione scolastica quali insegnanti di sostegno;
- riconoscimento del consigliere di parità (*peer educator*) tra i profili professionali sociali riconosciuti;
- introduzione del diritto all'assistenza personale quale diritto esigibile. Il più importante ausilio di cui le persone con disabilità necessitano per la loro libertà e per uscire dalla condizione di subalternità è l'assistente personale. In moltissimi casi l'assistente personale rappresenta la condizione senza la quale è impossibile parlare di uguali diritti e di autodeterminazione e grazie alla quale istituti, luoghi speciali e segregazione domestica diverrebbero inutili;
- riforma delle norme riguardanti gli ausili tecnici, dando facoltà di scelta sui prodotti alle persone con disabilità e rendendole responsabili di questi acquisti e controllando che le aziende che producono ausili si conformino agli standard di qualità prescritti dalle normative internazionali vigenti e che anche in questo settore siano pienamente operanti le norme che tutelano i diritti dei consumatori;
- introduzione della salute mentale tra i diritti che tutte le Regioni devono garantire secondo parametri qualitativi definiti. E' necessario contrastare il binomio ambulatorio e posto letto in favore di un sistema articolato di presidi che siano nella comunità e non interrompano i rapporti sociali.

La domanda di servizi sociali degli immigrati

Il tema dell'immigrazione assume un ruolo centrale e decisivo nell'analisi delle conseguenze socioeconomiche dell'andamento demografico nel nostro Paese. L'immigrazione è un fenomeno complesso, radicato nelle condizioni sociali del paese e nelle trasformazioni degli ultimi decenni.

Il coinvolgimento della popolazione immigrata nel fenomeno della devianza rappresenta, in alcune circostanze, una delle espressioni di quella conflittualità di cui l'immigrazione è anche portatrice: un'espressione di quel "conflitto" che talvolta insorge tra i "nuovi venuti" (o i loro discendenti) ed il contesto di approdo e che spesso è l'esito di un'integrazione mancata o comunque problematica. La prevenzione del disagio e della devianza dipende, infatti, dall'offerta di opportunità che la società ospitante è in grado di proporre e dalle strategie di intervento messe in atto.

In tema di efficacia delle politiche sociali sarebbe necessario migliorare il coordinamento a livello europeo ma è forte il timore che gli immigrati scelgano gli Stati dove il sistema di protezione sociale è più generoso. Più che "un'omogeneizzazione complessiva" si potrebbe pensare, per evitare gli squilibri tra i paesi europei ad un livello di protezione minima in tutta l'UE a integrare i redditi minimi garantiti, legandoli a percorsi d'inserimento e uscita da bisogno e precarietà (progetti di vita e di lavoro).

In ogni modo, non si possono chiudere le frontiere e l'immigrazione, soprattutto a livello sovranazionale va governata, aumentando la comprensione dei cittadini sul fatto che si tratta di un investimento di lungo periodo.

La dimensione e le caratteristiche assunte dal fenomeno in Italia, infine, richiedono attenzione ai problemi dell'inserimento e, soprattutto, dell'istruzione per le seconde generazioni. L'offerta sul territorio di asili, scuole, mezzi di trasporto pubblici, ma anche di servizi socio-sanitari, appare irrinunciabile per chi non può contare sulla rete della famiglia e degli amici. In sintesi la domanda di servizi sociali che gli immigrati⁹ rivolgono al sistema di welfare riguarda i seguenti aspetti:

- aumentare il livello di scolarizzazione per facilitare la conoscenza della lingua e delle leggi;
- allargare le opportunità per il riconoscimento dei titoli di studio posseduti, magari anche attraverso corsi integrativi o di aggiornamento per quelli non equipollenti, evitando così il rischio di intrappolamento in lavori a bassa qualificazione e favorendo le possibilità di mobilità sociale;
- maggiore attenzione alla sicurezza nei luoghi di lavoro, prevedendo specifici accorgimenti come, per esempio, la traduzione dei cartelli di sicurezza quando in cantiere ci sono operai stranieri;

⁹ Secondo Anolf - Associazione nazionale oltre le frontiere

- favorire l'inserimento nelle scuole delle seconde generazioni rendendo obbligatoria la mediazione culturale;
- sostenere l'accesso agli asili nido delle donne immigrate con figli;
- promuovere l'applicazione del Ccnl per le badanti a tutela sia dei loro diritti che di una maggiore sicurezza degli anziani, favorendo nel contempo l'emersione del lavoro nero.

Le professioni sociali: un tentativo di stima del numero di occupati in Italia

È interessante riflettere in dettaglio sulle professioni che operano nell'ambito dei servizi sociali e dunque sulla dimensione occupazionale di questo settore. L'obiettivo è quello di stimare la consistenza occupazionale delle professioni sociali nonché di porre attenzione agli scenari del fabbisogno che riguardano gli operatori del sociale nel breve e nel medio termine.

Secondo la Commissione Europea¹⁰ il numero di occupati nei servizi sanitari e sociali in Italia è compreso, così come quello di diversi altri Paesi europei, tra il 4% e l'8% dell'occupazione totale. Nel nostro Paese in particolare, secondo i dati Eurostat, la percentuale dei lavoratori impiegati nei servizi sanitari e sociali si attesta quasi al 7% del totale degli occupati.

Non è possibile fornire maggiori informazioni sulla tipologia di lavoratori in quanto non sono state mai realizzate nel nostro Paese indagini mirate che, a livello nazionale, abbiano dato conto in modo dettagliato e puntuale della dimensione occupazionale delle varie professioni sociali.

Un'operazione di stima, per quanto complessa può comunque essere tentata a partire dai dati disponibili sulle professioni, attingendo in particolare alle informazioni aggiornate sugli occupati prodotte dall'ISTAT¹¹ o ai numeri messi a disposizione da Ordini e associazioni professionali.

Un elenco ragionato e rappresentativo delle professioni sociali in Italia può essere stilato a partire dalle informazioni raccolte in 4 regioni (Abruzzo, Campania, Lazio e Lombardia)¹² nell'ambito di un'attività di ricognizione sui servizi sociali che ha prodotto riflessioni e materiali particolarmente utili. Nelle regioni indagate, rispetto alle quali in queste pagine si forniscono alcuni dati sia sul numero degli occupati che sui fabbisogni professionali, sono almeno otto le professioni che operano nell'ambito dei servizi sociali: assistente sociale; mediatore culturale; mediatore familiare; operatore per l'inserimento lavorativo; operatore per la prima infanzia; operatore socio sanitario; assistente familiare; educatore professionale.

Pur consapevoli che tale panorama non esaurisce il novero delle professioni sociali, appare comunque opportuno partire da questo elenco in quanto tali figure, a differenze di altre come il sociologo e il pedagogo, lavorano tutte con ragionevole certezza nel comparto sociale.

Stimare in modo puntuale, per queste professioni, il numero di occupati è un'operazione ardua che sconta la più generale difficoltà, nel nostro Paese, di ricondurre le professioni sociali alla classificazione delle professioni. Il fatto che, ad oggi, alcune delle professioni sociali sopra indicate non trovino un'ufficiale codifica nelle caselle della classificazione (ad eccezione delle figure di assistente sociale, educatore professionale e assistente familiare-badante) pone, come facilmente intuibile, un problema rilevante in sede di rilevazione dei dati sugli occupati.

Le stime sui dati occupazionali relativi alla maggior parte delle professioni sociali di nostro interesse non possono che essere condotte necessariamente a maglie più larghe, considerando, laddove possibile, i numeri ufficiali delle categorie professionali (quarto digit della classificazione¹³) a cui, con un'operazione di abbinamento *ex post*, le singole professioni sociali possono essere associate, rappresentando così una

¹⁰ Rapporto biennale del gruppo di lavoro sui servizi sociali di interesse generale del 4 luglio 2008

¹¹ nell'ambito della Rilevazione continua sulle forze di lavoro (Rcfl)

¹² Per ulteriori approfondimenti consultare il testo "Domanda e offerta di servizi sociali in quattro territori regionali. I casi di Campania, Abruzzo, Lazio e Lombardia". Per ciascuna delle quattro regioni il testo affronta, in dettaglio, quattro ambiti tematici: normativa regionale di riferimento per i servizi sociali; offerta formativa per i servizi sociali; servizi sociali attivi sul territorio; le professioni che operano nel settore.

¹³ È il livello della classificazione per cui esistono dati annuali ufficiali sull'occupazione (prodotti da ISTAT) o sui fabbisogni (prodotti da Unioncamere).

parte (per esempio una voce elementare) del tutto (categoria). Il tentativo di stimare il numero di occupati delle professioni sociali presuppone, dunque, una scelta metodologica di fondo: vale a dire la proposta di identificare, per ciascuna delle professioni di interesse sociale, un codice nell'ambito della classificazione. La proposta pensata dal gruppo di lavoro che si è occupato della "Ricognizione sui servizi sociali in quattro territori regionali", nel tentativo di aprire un dibattito proficuo sul tema, è maturata anche alla luce delle riflessioni prodotte nell'ambito del lavoro che ha condotto all'ulteriore sviluppo della classificazione delle professioni¹⁴ mediante la creazione dell'Unità Professionale (UP), intesa come insieme di professioni omogenee per conoscenze, competenze, abilità ed attività lavorative svolte. La proposta di codifica delle professioni sociali, fatta con riferimento al quinto digit (UP) della classificazione delle professioni ISFOL-ISTAT, è sintetizzata nello schema seguente.

Assistente sociale	3.4.5.1.1 Assistenti sociali
Mediatore culturale	3.4.5.1.1 Assistenti sociali
Mediatore familiare	3.4.5.1.1 Assistenti sociali; 2.5.3.3.1 Psicologi clinici e psicoterapeuti
Operatore inserimento lavorativo	3.4.5.2.0 Tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale degli adulti
Operatore prima infanzia	5.5.3.3.0 Addetti alla sorveglianza di bambini
Operatore socio sanitario	5.5.3.4.0 Addetti all'assistenza personale in istituzioni; 5.5.3.5.0 Addetti all'assistenza personale a domicilio
Assistente familiare	8.4.2.1.0 Collaboratori domestici ed assimilati
Educatore professionale	3.2.1.4.1 Fisioterapisti e tecnici della riabilitazione

Come già evidenziato, la proposta di codifica al quinto digit va tradotta, per una lettura della stima occupazionale relativa alle categorie professionali (IV digit), nello schema seguente:

Assistente sociale	3.4.5.1. Assistenti sociali ed assimilati
Mediatore culturale	3.4.5.1. Assistenti sociali ed assimilati
Mediatore familiare	3.4.5.1. Assistenti sociali ed assimilati; 2.5.3.3. Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche
Operatore inserimento lavorativo	3.4.5.2. Tecnici della assistenza e della previdenza sociale
Operatore prima infanzia	5.5.3.3. Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati
Operatore socio sanitario	5.5.3.4. Addetti all'assistenza personale in istituzioni; 5.5.3.5. Addetti all'assistenza personale a domicilio
Assistente familiare	8.4.2.1. Collaboratori domestici ed assimilati
Educatore professionale	3.2.1.4. Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati

Con queste premesse metodologiche è possibile dare, in sintesi, uno sguardo d'insieme alle varie fonti che forniscono informazioni sulle professioni sociali relativamente al numero di occupati.

Scorrendo i dati forniti dalla Rilevazione continua sulle forze di lavoro (Rcfl) dell'ISTAT nel corso del 2007 è possibile evidenziare i seguenti aspetti:

- il bacino di occupati che afferisce alle otto categorie¹⁵ citate ammonta a circa 796mila unità e si concentra nel nord ovest del Paese, mentre i numeri di occupati presenti nel nord est e nel centro sono pressoché equivalenti. Per 2 sole categorie, tra le otto considerate, il numero di occupati è più alto al centro: gli Addetti all'assistenza personale a domicilio (con circa 16mila unità) e i Collaboratori domestici ed assimilati (con circa 137mila) (Tabelle 1 e 2);

¹⁴ La classificazione delle professioni è stata ampliata di recente da ISFOL e ISTAT mediante l'introduzione di un ulteriore livello di dettaglio (quinto digit) denominato Unità Professionale.

¹⁵ Per queste professioni il calcolo dell'attendibilità delle stime presenta una stima dell'errore relativo campionario non superiore al 10%.

- la sola categoria di Collaboratori domestici ed assimilati rappresenta il 58% del numero di occupati (per la precisione 461.423). Di questi, in particolare, circa il 62% (pari a 285.909 unità) è impiegato a tempo parziale (tab. 1 e 2).

Tab. 1 - Professioni sociali – Occupati in Italia – anno 2007

	Totale
2533 - Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche	32229
3214 - Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati	70259
3451 - Assistenti sociali ed assimilati	50945
3452 - Tecnici della assistenza e della previdenza sociale	16305
5533 - Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati	53953
5534 - Addetti all'assistenza personale in istituzioni	56807
5535 - Addetti all'assistenza personale a domicilio	53852
8421 - Collaboratori domestici ed assimilati	461423
Totale	795773

Elaborazioni Isfol su dati Istat Rcfl

Tab. 2 - Professioni sociali – Occupati in Italia per ripartizione geografica – anno 2007

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
2533 - Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche	12192	6839	8712	2451	2035	32229
3214 - Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati	17217	18700	16076	14204	4062	70259
3451 - Assistenti sociali ed assimilati	12153	11976	10291	9466	7059	50945
3452 - Tecnici della assistenza e della previdenza sociale	6487	3849	4167	881	921	16305
5533 - Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati	17681	5752	13208	11095	6217	53953
5534 - Addetti all'assistenza personale in istituzioni	19834	15766	7933	7468	5806	56807
5535 - Addetti all'assistenza personale a domicilio	10845	12370	15796	9218	5623	53852
8421 - Collaboratori domestici ed assimilati	134646	69019	136901	75971	44886	461423

Elaborazioni Isfol su dati Istat Rcfl

- le professioni sociali si confermano come lavori a forte vocazione femminile, con picchi particolari, per quanto concerne anche il rapporto numerico femmine-maschi, per quel che riguarda il lavoro di “Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati” (52301 donne a fronte di 1652 uomini) e di “Addetti all'assistenza personale a domicilio” (47184 donne a fronte di 6668 uomini) (tab. 3);
- l'attività principale di chi svolge una professione di tipo sociale è svolta sotto forma di lavoro dipendente, con la sola eccezione degli “Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche” che invece operano prevalentemente sotto forma di lavoro indipendente. (Tab. 4).

Tab. 3 - Professioni sociali – Occupati in Italia per sesso – anno 2007

	Maschio	Femmina	Totale
2533 - Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche	8882	23347	32229
3214 - Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati	46682	23577	70259
3451- Assistenti sociali ed assimilati	6232	44713	50945
3452 - Tecnici della assistenza e della previdenza sociale	1888	14417	16305
5533 - Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati	1652	52301	53953
5534 - Addetti all'assistenza personale in istituzioni	11969	44838	56807
5535 - Addetti all'assistenza personale a domicilio	6668	47184	53852
8421- Collaboratori domestici ed assimilati	35624	425799	461423
Totale	119597	676176	795773

Elaborazioni Isfol su dati Istat Rcfl

Tab. 4. - Professioni sociali – Occupati in Italia per attività principale – anno 2007

	Dipendente	Indipendente	Totale
2533 - Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche	9582	22647	32229
3214 - Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati	46682	23577	70259
3451- Assistenti sociali ed assimilati	42666	8279	50945
3452 - Tecnici della assistenza e della previdenza sociale	13735	2570	16305
5533 - Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati	46473	7480	53953
5534 - Addetti all'assistenza personale in istituzioni	52191	4616	56807
5535 - Addetti all'assistenza personale a domicilio	45848	8004	53852
8421- Collaboratori domestici ed assimilati	175514	285909	461423
Totale	432691	363082	795773

Elaborazioni Isfol su dati Istat Rcfl

I fabbisogni professionali a breve e a medio termine

Sul versante dell'analisi dei fabbisogni professionali analizzate si possono trarre alcuni dati di sintesi sulle professioni già dall'indagine annuale Excelsior per quanto riguarda il breve termine e dalle elaborazioni realizzate da ISFOL e IRS per il medio termine.

I dati dell'indagine Excelsior, realizzata da Ministero del Lavoro e Unioncamere¹⁶, permettono di focalizzare l'attenzione sulle richieste di assunzione a breve termine per sette delle otto categorie¹⁷ sopra citate, con particolare riferimento ai territori delle regioni Abruzzo, Campania, Lazio e Lombardia analizzate in dettaglio dalla già citata "Ricognizione sui servizi sociali in quattro territori regionali" finanziata dal Ministero del Lavoro.

Scorrendo i dati forniti da Excelsior nel corso del 2008 in Italia è possibile evidenziare che:

o ci sono state complessivamente 10328 richieste di assunzione per sette categorie di professioni sociali. Una buona fetta di queste richieste (7140)¹⁸ proviene, in particolare, da imprese sociali che escludono dalle

¹⁶ Il Sistema Informativo Excelsior costituisce dal 1997 una tra le maggiori fonti in Italia sui temi del mercato del lavoro e della formazione. Attraverso l'indagine annuale, inserita tra quelle ufficiali con obbligo di risposta previste dal Programma Statistico Nazionale, vengono intervistate circa 100mila imprese con almeno un dipendente per conoscerne in modo analitico il fabbisogno di occupazione per l'anno in corso.

¹⁷ Excelsior per il 2008 non ha dati disponibili in merito alla categoria 8421 Collaboratori domestici ed assimilati

proprie finalità il perseguimento del lucro e che operano nel campo dei servizi alla persona (educazione, servizi socio-sanitari e assistenziali) o nella produzione di beni (Tab. 5);

- la categoria di professioni più richiesta dal mercato in termini di valore assoluto è stata quella degli Addetti all'assistenza personale in istituzioni (5451 unità), seguita a distanza da quella dei Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati (1923) e Addetti all'assistenza personale a domicilio (1360) (Tab. 5);
- rispetto ai dati del 2007¹⁹, si registrano 592 richieste di assunzione in meno. Nel 2008 le categorie professionali richieste in numero maggiore rispetto al 2007 sono quelle dei Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati, dei Tecnici della assistenza e della previdenza sociale, degli Addetti alla sorveglianza di bambini ed assimilati. Le categorie meno cercate rispetto al 2007 sono invece quelle degli Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche, degli Assistenti sociali ed assimilati e degli Addetti all'assistenza personale in istituzioni (tab. 5);

Tab. 5 - Professioni sociali – Previsioni di assunzione a breve termine in Italia - 2008 e 2007

	Italia		Trend
	2008	2007	
2533 - Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche	88	105	▼
3214 - Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati	1923	1512	▲
3451 - Assistenti sociali ed assimilati	261	564	▼
3452 - Tecnici della assistenza e della previdenza sociale	15		▲
5533 - Addetti alla sorveglianza di bambini ed assimilati	1230	881	▲
5534 - Addetti all'assistenza personale in istituzioni	5451	6433	▼
5535 - Addetti all'assistenza personale a domicilio	1360	1425	▼
Totale	10328	10920	

Elaborazione Isfol su dati Excelsior

Per quanto riguarda le previsioni di assunzione a medio termine a livello nazionale, invece, una fonte interessante da consultare è quella alimentata da ISFOL e IRS²⁰ che hanno messo a punto una metodologia capace di offrire indicazioni sintetiche sui trend di variazione occupazionale delle categorie che ricomprendono le professioni sociali.

Gli ultimi dati, consultabili anche online all'indirizzo fabbisogni.isfol.it (all'interno della sezione Fabbisogni e territorio) si riferiscono alle previsioni di assunzione a medio termine per il periodo 2007-2012 e sono stati elaborati prima dell'esplosione dell'attuale crisi economica. I trend di variazione possono essere letti su una scala che registra forte crescita (variazione % positiva uguale o superiore al 10%), crescita (variazione % positiva tra 5% e 10%), stabilità (variazione % tra -5% e + 5%), riduzione (variazione % negativa tra -10% e -5%) e forte riduzione (variazione % negativa uguale o superiore a -10%).

Professioni sociali Trend di variazione per assunzioni a medio termine in Italia (2007-2012)

Troviamo in crescita le professioni di Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche (2.5.3.3), Chi-

¹⁸ Le 7140 richieste di assunzioni provenienti dalle imprese sociali così si distribuiscono sulle categorie professionali considerate nell'ambito della presente ricerca: Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche (70 richieste), Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati (710), Assistenti sociali ed assimilati (190), Addetti alla sorveglianza di bambini ed assimilati (920), Addetti all'assistenza personale in istituzioni (4190) e Addetti all'assistenza personale a domicilio (1060)

¹⁹ Excelsior per il 2007 non ha dati disponibili in merito alle categorie 8421 Collaboratori domestici ed assimilati e 3452 Tecnici della assistenza e della previdenza sociale

²⁰ L'ISFOL, in collaborazione con gli Istituti di ricerca REF (Ricerche per l'economia e la finanza) e IRS (Istituto per la ricerca sociale) con cadenza annuale predispone uno scenario di medio termine relativo all'evoluzione della domanda di lavoro in Italia e sulla base di questo elabora previsioni di occupazione per professione a livello nazionale e regionale nel medio periodo

nesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati (3.2.1.4), Assistenti sociali ed assimilati (3.4.5.1), Addetti all'assistenza personale in istituzioni (5.5.3.4), mentre in forte crescita ci sono: Tecnici dell'assistenza e della previdenza sociale (3.4.5.2), Addetti alla sorveglianza di bambini ed assimilati (5.5.3.3), Addetti all'assistenza personale a domicilio (5.5.3.5), Collaboratori domestici ed assimilati (8.4.2.1)

Conclusioni

I sistemi di welfare locale appaiono ancora in ritardo rispetto all'evoluzione della domanda sociale, in difficoltà nel dispiegare il proprio potenziale inclusivo ed impossibilitati ad assicurare in maniera uniforme adeguati livelli di cittadinanza intesa come garanzia di accesso e fruizione di un sistema integrato di servizi ed interventi sociali opportunamente tarati sulla base delle esigenze territoriali.

Tale ritardo si riverbera nel fenomeno della familiarizzazione dell'assistenza: se il numero di assistenti familiari eguaglia, di fatto, il numero dei professionisti e degli operatori del welfare siamo di fronte ad un evidente problema di bilanciamento degli interventi e di efficacia di questi nel promuovere cittadinanza ed inclusione sociale. Le criticità richiamate rimandano da un lato alla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e dall'altro all'assenza di un sistema riconosciuto e regolamentato di professioni sociali in grado di restituire certezza agli operatori ed ai beneficiari del welfare in termini di competenze operanti negli interventi professionali sociali, appropriatezza ed efficacia degli interventi erogati, efficienza e performatività dell'operato della filiera istituzionale programmatoria e gestionale nei servizi sociali.

Nell'assenza di un disegno generale di sviluppo del sistema di welfare italiano, la peculiare articolazione di competenze tra i differenti livelli di governo centrale, regionale e locale ha prodotto una sorta di neocentralismo regionale nel quale le differenti condizioni di partenza in termini di ampiezza e tipologie della domanda sociale tendono a condizionare le linee di sviluppo dei sistemi di welfare locale.

In questo quadro il sistema delle professioni sociali segna il passo. Solo una piccola parte degli operatori del sociale appartiene a professioni riconosciute a livello nazionale, molti lavorano con titoli e qualifiche regionali che sembra opportuno valorizzare e riqualificare. Ciò costituisce quindi un ulteriore fattore di complessità in tema di riordino delle professioni sociali e, crediamo, un "vincolo di contesto" da tenere in debita considerazione al fine di evitare percorsi di "riordino" e "ridefinizione" che si rivelino insostenibili sul piano della tenuta dei sistemi di welfare locale.

Le comunità professionali degli operatori e dei professionisti del welfare, d'altro canto, evidenziano una diffusa esigenza di formazione continua, di aggiornamento professionale e sostegno alle funzioni svolte, unitamente alla segnalazione di specifici fattori di sofferenza riguardanti le retribuzioni, l'inquadramento contrattuale, le possibilità di sviluppo professionale²¹. Sul fronte delle qualifiche formative per il comparto sociale, le ricerche svolte dall'ISFOL nelle regioni del centro Nord e meridionali convergono nel segnalare un'accentuata parcellizzazione, con percorsi che mostrano differenti standard formativi in ogni contesto regionale, anche a fronte di profili professionali in uscita del tutto omogenei e comparabili²².

Per rispondere alla forte domanda di qualificazione delle reti di servizi ed interventi sociali e di valorizzazione del lavoro sociale appare necessario assumere come valore *la garanzia eguale dei diritti sociali e l'eguale tutela del lavoro sociale*. Si tratterà quindi di avviare un proficuo confronto tra i livelli di governo centrale, regionale, locale finalizzato alla definizione di un "quadro di certezze" per le professioni sociali nel quale trovi posto la definizione dei profili professionali di rilievo nazionale; l'indicazione di standard formativi omogenei per il conseguimento di qualifiche regionali e la tendenziale convergenza delle professioni di base ed intermedie formate attraverso percorsi regionali.

²¹ Cfr.: European Foundation for the improvement of living and working conditions, *The future of employment in social care in Europe*, Conference report, Helsinki, 2006.

²² Cfr. i seguenti rapporti di ricerca: ISFOL-DPSP MinWelfare, *Figure professionali per il sociale: scenario di riferimento e prospettive di sviluppo*. Rapporto finale della ricerca finanziata nell'ambito Progetto Operativo "Azioni di sistema per favorire l'integrazione tra le politiche sociali e le politiche del lavoro nell'ambito di riforma dell'assistenza", Asse B, Misura B 1, Ob.3 - 2000-2006 (dicembre 2001); ISFOL-DPSP MinWelfare, *Analisi dei profili professionali e dell'offerta formativa sociale nelle regioni meridionali* (monografie regionali). Rapporti di ricerca realizzati nell'ambito dell'implementazione della Linea E Studio delle competenze professionali del sociale, Mis.1.2, PON ATAS Ob.1, 2000-2006 (dicembre 2004).

IL DATABASE SUL TERZO SETTORE: ALCUNE ANTICIPAZIONI SUL SISTEMA INFORMATIVO DELL'ASSOCIAZIONISMO

Il *database* realizzato dal Servizio Statistico Isfol contiene i dati delle APS iscritte nel Registro Nazionale ed è suddiviso in 3 sezioni: associazioni di promozione sociale Ministero, nazionali e territoriali.

APS-Ministero

- In questa sezione sono inserite tutte le APS i cui dati provengono dai registri cartacei e dai decreti. Le schede informative sono state dotate di alert, sulla base delle scadenze fissate dalla normativa e dalle procedure operative. La sezione prevede l'inserimento di una serie di informazioni che, in ordine cronologico, registrano la "storia" e i "cambiamenti" dell'organizzazione. Un campo note, infine, conterrà i file relativi all'associazione e inviati da questa al Ministero.

APS – Nazionale

- La struttura per le Aps – Nazionali è più complessa ed è stata realizzata mediante una pagina che permette di caricare il foglio excel compilato e inviato direttamente dalle associazioni nazionali. Il sistema legge solo i file corretti, ovvero, quelli compilati senza alcuna modifica nella struttura del foglio. Il foglio excel inviato alle Aps comprende: dati anagrafici, settore e attività in cui opera l'organizzazione, eventuali cambiamenti dello statuto e rispettive date. In allegato compaiono tutte le organizzazioni territoriali che sono riconducibili alle rispettive Aps Nazionali.

APS– Territoriali (AT)

- Le AT (Associazioni Territoriali) devono obbligatoriamente appartenere ad una Aps Nazionale; pertanto, si è deciso di realizzare un dispositivo che permette d'importare automaticamente dal file tutte le organizzazioni territoriali. Allo stato attuale il foglio elettronico è in fase di riprogettazione.

Il Sistema Informativo delle Organizzazioni non profit – SIONP (2008/2010)

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, D.G. Volontariato, Associazionismo e Formazioni Sociali, ha approvato, su proposta dell'Osservatorio, con decreto n. 689/2006, il progetto SIONP, Sistema Informativo delle Organizzazioni No Profit, la cui realizzazione è stata affidata all'ISFOL.

Il progetto è stato sviluppato e predisposto per sostenere:

- L'attività gestionale ed amministrativa di competenza della DG e delle sue Divisioni;
- L'attività tecnica della DG quali la programmazione delle politiche e degli interventi sociali, inclusa l'elaborazione della normativa di riferimento;
- L'attività di comunicazione e diffusione delle informazioni sul sistema di welfare.

Il progetto prevede la realizzazione di un sistema informativo capace di rappresentare caratteri quantitativi e qualitativi di rilievo delle organizzazioni non-profit (*elementi anagrafici; elementi organizzativi e attività; elementi contabili e di processo*) tramite l'uso di differenti metodologie di rilevamento (*dirette; via Cati o via Cawi; rilevazioni basate su campioni e pesi, costruiti a partire dai dati già disponibili nel sistema*); il si-

stema permette, inoltre, l'aggiornamento costante dei dati senza perdere traccia delle informazioni storiche sia per uso amministrativo che di misurazione statistica.



Fig.1 – Schermata del database informativo sulle organizzazioni del Terzo settore

ALCUNE RIFLESSIONI SUL NUOVO MODELLO DI WELFARE

ELENCO DEI DOCUMENTI PRESENTATI

- La sussidiarietà fiscale e le potenzialità del 5x1000 per il Terzo settore
- Associazionismo di promozione sociale: democrazia deliberativa e sviluppo civile
- Leadership e risorse umane nelle APS
- Legami di cittadinanza: indagine sulle pratiche di partecipazione nelle APS
- Nuove Tecnologie e promozione sociale - compendium dei progetti finanziati dalla L.383/2000 (art.12 lett. D)
- L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del Terzo settore
- Volontariato e pianificazione sociale di zona: la partecipazione
- Indagine pilota sul ruolo dell'associazionismo nella costruzione della Casa del Welfare
- I progetti finanziati attraverso la L.438 del 1998

Il 5x1000: la *ratio* normativa e il funzionamento dello strumento

Il "Cinque per mille" nasce con lo scopo di applicare un meccanismo già conosciuto, l'otto per mille, per finalità simili in ambito sociale e in quelle del settore non profit. L'elemento di novità sta nel fatto che i contribuenti possono fornire un apporto concreto a ricerca e volontariato, destinando il cinque per mille dell'Irpef, scegliendo l'ente o l'organizzazione destinataria.

Il sistema adottato è quello del metodo "permillare", sistema già consolidato in quanto ordinariamente utilizzato per la destinazione dell'otto per mille a favore delle confessioni religiose e dello Stato. In sostanza detto meccanismo si aggiunge a quello dell'otto per mille, il che significa che il contribuente può destinare - oltre l'otto per mille - anche un'ulteriore quota agli enti presenti in uno degli elenchi pubblicati sul sito dell'Agenzia delle Entrate.

Nel 2005, con la legge 23 dicembre 2005, n. 266, (art 1, commi 337 - 342) si assiste alla prima apparizione del meccanismo - previsto come sperimentale - con il quale, fermo quanto già dovuto dai contribuenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche, si stabilisce che una quota pari al cinque per mille dell'imposta stessa è destinata in base alla scelta del contribuente per le finalità di:

1. sostegno del volontariato e delle *Onlus* di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; in favore delle *Associazioni di promozione sociale* iscritte nei registri di cui all'art 7, commi 1, 2 ,3 e 4, della legge 7 dicembre 2000, n. 383; nonché in favore delle *Associazioni e fondazioni* che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica e che operino in uno dei nei settori previsti per le *Onlus* di cui all'art. 10 comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
2. finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;
3. finanziamento della ricerca sanitaria;
4. attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente.

Le successive leggi finanziarie per l'anno 2007, (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1233 - 1237) e per l'anno 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 4 - 11), hanno confermato la possibilità di destinare il cinque per mille a soggetti senza scopo di lucro, ma - pur mantenendo in sostanza l'impalcatura contenutistica precedente - hanno apportato alcune, rilevanti modifiche.

Ed invero, dall'elenco dei destinatari sono state depennate le attività di *sostegno al volontariato e quelle sociali svolte dal comune di residenza del contribuente*, nonché sono state escluse le *fondazioni riconosciute che svolgono attività nei settori previsti per le Onlus*; successivamente, con l'art. 45 del D.L. 31/12/2007, n. 248 (G.U. 31/12/2007, n. 302), così come modificato dall'allegato alla legge 28/02/2008, n. 31 (G.U. 29/02/2008, n. 51) con decorrenza dal 01/03/2008, sono state reinserite le *fondazioni nazionali di carattere culturale*.

Inoltre, sono stati previsti dei tetti massimi di spesa, pari ad € 250.000.000 per l'anno 2008 (poi elevato ad € 400.000.000 dall'art. 3, comma 4 della legge 244/07) ed € 380.000.000 per l'anno 2009.

E' stata altresì stabilita (art. 1, comma 1235, legge 296/06 così come modificato dall'art. 3, comma 10 legge 244/07) la destinazione di una quota pari allo 0,5 per cento del totale determinato dalle scelte dei contribuenti, all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed alle organizzazioni nazionali rappresentative degli enti di cui alla lettera a) del comma 1234, legge 296/06 (ossia Onlus, Associazioni di Promozione Sociale, Associazioni riconosciute operanti nei settori delle Onlus, Fondazioni nazionali di carattere culturale) riconosciute come parti sociali, nonché alla copertura degli oneri necessari alla liquidazione agli aventi diritto delle quote del cinque per mille relative agli anni finanziari 2006 e 2007.

Come ulteriore novità, la legge 244/07 (art. 3, comma 6) ha introdotto un obbligo di rendicontazione per i soggetti ammessi al riparto delle somme, richiedendo agli stessi di redigere, entro un anno dalla ricezione delle somme, un apposito e separato rendiconto dal quale risulti, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente la destinazione delle somme ad essi attribuite. Inoltre, la medesima finanziaria 2008 - per quanto riguarda le associazioni riconosciute che operano senza scopo di lucro - ha previsto che tale attività debba espletarsi soltanto "*in via esclusiva o prevalente*" nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del Decreto Legislativo n. 460/97.

Occorre altresì sottolineare che l'art. 20, comma 2, del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, come modificato dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, ha previsto, per gli anni finanziari 2006 e 2007, l'ammissione al riparto della quota del cinque per mille dell'Irpef alle *associazioni sportive dilettantistiche* in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni) a norma di legge. Successivamente, il citato art. 45 del D.L. 31/12/2007, n. 248, ha aggiunto la lettera c bis) all'art. 3, comma 5, della legge n. 244/07, introducendo tale nuova tipologia di attività ammessa al contributo, ossia quelle a sostegno delle *associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Coni a norma di legge*. In ogni caso, la norma non indica se tali associazioni debbano o meno essere in possesso della personalità giuridica.

Per l'anno 2009 va esaminato l'art. 63 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, che in parte richiama il contenuto della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Ed infatti, fra le attività ed i soggetti ammessi al contributo, lo stesso articolo:

- reinserisce la finalità di sostegno del volontariato;
- reinserisce la categoria delle *fondazioni riconosciute* che operano nei settori Onlus;
- reinserisce la finalità di sostegno alle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente;
- conferma il sostegno alle *associazioni sportive dilettantistiche* riconosciute ai fini sportivi dal Coni, previa adozione di un Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la disciplina delle relative modalità di attuazione, di accesso al contributo, di controllo e di rendicontazione, limitando l'incentivo alle sole associazioni che svolgono attività di rilevante interesse sociale;
- elimina la categoria delle *fondazioni nazionali di carattere culturale*;
- elimina l'inciso "*in via esclusiva o prevalente*" riferito ai settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del Decreto Legislativo n. 460/97, in cui l'associazione riconosciuta deve operare senza scopo di lucro;
- non prevede alcun tipo di finanziamento in favore dell'*Agenzia per le Onlus*.

Infine, la legge finanziaria del 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) all'art. 2, comma 250 ha nuovamente prorogato lo strumento del cinque per mille per l'anno 2010. In particolare, come riportato dalla tabella di ripartizione allegata alla stessa legge, è stato previsto un intervento pari ad € 400.000.000. Va inoltre richiamata la previsione degli art. 15 e 15 bis del Decreto n. 194/09 ("Milleproroghe") secondo cui le stesse risorse non utilizzate nell'anno finanziario 2009 saranno mantenute in bilancio per essere ripartite nell'anno 2010.

A conferma di ciò, l'Agenzia delle Entrate con provvedimento del 15 gennaio 2010, nell'approvare i modelli

dichiarativi dei redditi 2009, ha introdotto il riquadro per la scelta del cinque per mille.

Ai fini dell'attuazione della suddetta normativa sul cinque per mille, vanno altresì richiamati i regolamenti emanati con i D.P.C.M. del 20 gennaio 2006 per l'anno 2006, del 16 marzo 2007 per l'anno 2007, del 19 marzo 2008 per l'anno 2008, del 3 aprile 2009 per l'anno 2009 e del 23 aprile 2010 per l'anno 2010 in cui sono state definite le modalità di destinazione della quota pari al cinque per mille. In particolare, tali decreti hanno:

- disciplinato i termini e le modalità di partecipazione dei soggetti interessati al contributo, prevedendo l'onere di iscrizione degli stessi presso un apposito elenco tenuto dall'Agenzia delle Entrate e regolamentando il contenuto della relativa domanda;
- individuato e specificato i requisiti che devono essere in possesso dei soggetti destinatari del contributo;
- individuato i modelli di dichiarazione per la destinazione del cinque per mille, nonché disciplinato le modalità di scelta da parte del contribuente;
- indicato le modalità di riparto ed i termini per la corresponsione del cinque per mille;
- disciplinato l'attività di rendicontazione prevista nei confronti dei soggetti destinatari delle somme del cinque per mille;
- previsto e specificato le modalità ed i termini per il recupero delle somme indebitamente erogate agli enti beneficiari del contributo.

Per quanto riguarda le *associazioni sportive dilettantesche*, occorre precisare che, così come statuito dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2009 emanato ai sensi dell'art. 63 bis, comma 6 del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, possono partecipare al riparto del cinque per mille esclusivamente le associazioni sportive dilettantesche che svolgono una rilevante attività sociale.

Più in particolare, va considerato che l'accesso a tale beneficio è possibile per le sole associazioni nelle quali è presente il settore giovanile e che risultano in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal Coni.

Inoltre, tali associazioni devono espletare prevalentemente una delle seguenti attività:

- avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni;
- avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni;
- avviamento alla pratica sportiva nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali e familiari.

Va inoltre sottolineato che al fine di assicurare la pronta definizione delle procedure di riparto delle somme relative al cinque per mille inerenti agli anni 2006, 2007 e 2008, con l'art. 1, comma 23-quaterdecies del D.L. del 30 dicembre 2009, n. 194, (cosiddetto "decreto mille proroghe"), convertito con legge del 26 febbraio 2010, n. 25, sono stati prorogati al 30 aprile 2010 i termini per:

- l'integrazione delle domande presentate dai soggetti interessati, ai sensi dell'art. 1 D.P.C.M. 20 gennaio 2006, 16 marzo 2007, 19 marzo 2008;
- la presentazione delle dichiarazioni sostitutive per le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal Coni.

In definitiva, il cinque per mille si pone come modalità di finanziamento del mondo non profit; la novità rilevante consiste nella possibilità, da parte del contribuente, di scegliere direttamente il beneficiario da un elenco pubblicato sul sito delle Agenzie delle Entrate, e permettere così di premiare direttamente l'organizzazione o l'iniziativa ritenuta più meritevole. Tuttavia i ritardi nell'erogazione dei contributi, nonché le modalità di funzionamento del sistema particolarmente farraginose - si pensi al controllo operato dall'Agenzia delle Entrate sulle autocertificazioni richieste dai regolamenti (Circolari n. 30/E, 57/E e 27/E) - rischiano di tradire le aspettative del contribuente e di pregiudicare l'operato delle organizzazioni stesse.

La sussidiarietà e il principio di sovranità fiscale del contribuente: da "assistito" a cittadino attivo

Il 5 per mille è un dispositivo fiscale che permette ai contribuenti di assegnare una piccola parte della propria tassazione ad un'organizzazione che opera nel volontariato, nella ricerca scientifica o in quella sanitaria, attraverso la compilazione della dichiarazione dei redditi. L'istituto, introdotto per la prima volta in via sperimentale con la legge finanziaria 2006, rappresenta una forma innovativa del principio di sussidiarietà fiscale, che s'ispira a strumenti esistenti in altri paesi e che trova il proprio fondamento costituzionale anche nell'art.118 della Costituzione.

Tale strumento apre una prospettiva di sperimentazione di nuove formule di concorso alla spesa pubblica da parte dei cittadini, grazie alla possibilità di destinare parte delle proprie tasse ad agenti del non profit che svolgono servizi importanti per la collettività. Con l'introduzione del 5 per mille per la prima volta viene realizzata una sorta di "democrazia fiscale" fondata sull'auto-nomia dei contribuenti, intesa sia come capacità di autogovernarsi sia come libertà nei confronti di decisioni imposte dall'alto. All'interno del dibattito istituzionale sulla riforma del welfare, il 5 per mille si inserisce perfettamente nell'alveo dei provvedimenti tesi a costruire un welfare orizzontale, contrapposto al modello tradizionale. All'interno di questo nuovo contesto, i cittadini devono giocare un ruolo da protagonisti grazie a maggiori libertà ed ovviamente nuove responsabilità. Nelle sezioni successive si discutono il principio di sussidiarietà fiscale e la sua relazione con i modelli alternativi di partecipazione democratica. Si passano poi in rassegna alcuni strumenti di sussidiarietà fiscale, come il 5 per mille e l'iniziativa "Più dai meno versi", e poi si analizza la relazione tra queste innovazioni legislative ed il modello di welfare cui sottendono.

WELFARE E SUSSIDIARITÀ

Nel contesto contemporaneo, qualunque proposta sulle questioni inerenti la sussidiarietà (nella sua accezione di sussidiarietà orizzontale attraverso lo strumento della fiscalità), il fisco, l'associazionismo *latu sensu* ed i diritti del contribuente deve fare i conti con le dinamiche sociali, economiche e demografiche degli ultimi anni. Il mondo non è soltanto in continua evoluzione, ma una serie di trasformazioni epocali hanno contribuito alla ridefinizione di alcuni concetti cardine dell'economia, della giurisprudenza e della politica moderna. Infatti, la globalizzazione ha messo in crisi il modello keynesiano basato sull'equilibrio tra protezionismo, statalismo e mercato sollecitando l'evoluzione verso nuove forme di cittadinanza. Ciò è comunque avvenuto non senza contraddizioni, false partenze e criticità.

In questa dinamica, il concetto di sussidiarietà ha assunto un'importanza cruciale negli ordinamenti contemporanei, almeno in Europa, dove è stato sostenuto dal processo d'integrazione e sancito legalmente con il Trattato di Maastricht (Articolo 5, Comma 2 del Trattato della Comunità Europea)¹. In ambito di diritto costituzionale, il principio di sussidiarietà pone il cittadino al centro dell'azione amministrativa dello Stato poiché sancisce che l'intervento degli enti pubblici debba essere visto esclusivamente come un 'sostegno' (dal latino *subsidium*) all'azione autonoma dei cittadini. In questo senso, il principio si suddivide in sussidiarietà verticale, che stabilisce che i bisogni dei cittadini debbano essere soddisfatti dagli amministrativi pubblici più prossimi al territorio (o, altrimenti, dal livello caratterizzato dal maggior grado di efficienza per rispondere a tale bisogno), e sussidiarietà orizzontale, che sottolinea come alcuni bisogni possano es-

¹ "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario".

² Il nuovo articolo 118 recita: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. [...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Prima della riforma del 2001, il testo recitava: "Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie

sere soddisfatti dai cittadini stessi (in forma individuale, associata e/o volontaristica), i quali hanno diritto di svolgere un ruolo nell'elaborazione ed attuazione delle politiche sociali. Nel 2001, il principio di sussidiarietà è stato rafforzato dall'ordinamento italiano con la modifica dell'art. 118 della Costituzione².

In molti casi, la semplice sussidiarietà verticale (di per sé fondamentale per mantenere la coesione sociale e garantire un'erogazione di servizi equivalente a tutti i cittadini), non è stata in grado di rispondere da sola alle esigenze di legittimazione e democraticità dei sistemi istituzionali, colpiti dalla crisi di sovranità degli ultimi decenni³. Infatti, la valenza democratica dell'antico principio «*no taxation without representation*»⁴, che ha sempre legato la questione fiscale a quella della democrazia, è stata seriamente influenzata dalla globalizzazione. Nel mondo contemporaneo, si è in buona parte persa la linearità tra elettore, beneficiario della spesa pubblica e contribuente. Molto spesso questi ruoli sono svolti da *constituencies* diverse, con vari gradi di sovrapposibilità. Il paradigma classico di democrazia fiscale è quindi entrato in crisi, soprattutto nella sua versione più semplificata, cioè quella che si basa su una completa sovrapposizione tra i vari ruoli che attengono alla comunità di cittadini nell'individuazione delle risorse e nell'erogazione dei servizi.

È proprio all'interno di questo quadro generale in continua evoluzione che il principio di sussidiarietà fiscale consente di recuperare, attraverso nuove formule, il paradigma della tassazione e della rappresentanza, eroso dal potere crescente di *locus* decisionali internazionali. Infatti, il principio di sussidiarietà sembra in grado di far fronte alla crisi delle sedi tradizionali della sovranità statale attraverso il concetto di "sovranità personale" del cittadino, soprattutto con riferimento alla spesa pubblica. L'ultimo scorcio di secolo ha, infatti, segnato una graduale riforma del *welfare state*, almeno nella sua versione universalistica, fondata su un progetto di giustizia sociale imperniato sulla centralità del sistema pubblico, sulla tutela del lavoro, sulla progressività dell'imposta e sulla capacità dello Stato di redistribuire ricchezza. Secondo alcuni analisti, questo processo ha messo in evidenza alcuni paradossi del sistema classico. Non solo la globalizzazione consente ai grandi capitali di migrare in paesi a fiscalità leggera, lasciando il carico della fiscalità generale sulle spalle delle classi meno abbienti, ma lo Stato ha continuato a restringere la possibilità, per esempio, di detrarre le spese primarie dei cittadini (che poteva essere comprensibile ai tempi in cui la protezione sociale era alta), nonostante la diminuzione sostanziale dei sussidi pubblici e delle pensioni. Se a questo si aggiunge l'elevata imposizione fiscale, cui spesso non corrisponde un'erogazione efficace e garantista di servizi, limita la possibilità del cittadino di provvedere autonomamente alle proprie esigenze portandolo ad entrare nella cerchia dei "soggetti assistiti"⁵.

Per cercare una soluzione alle distorsioni del sistema appena citate bisogna partire anzitutto dal concetto di "non ingerenza" o di "autolimitazione" dell'intervento dello Stato rispetto alle famiglie, che vede una sua affermazione implicita nel dettato dell'art.118 della Costituzione. Tale concetto si pone a fondamento di una sentenza esemplare, in tal senso, adottata dalla Corte costituzionale tedesca nel 1990, che ha introdotto il principio di *Familienexistenzminimum* (sentenza 82/60 del 29 maggio 1990). Secondo questa sentenza il reddito necessario a mantenere dignitosamente il numero di figli che si desidera avere deve restare nella piena disponibilità dell'individuo e non può essere tassato perché non equiparabile alla soddisfazione di esigenze private di tipo voluttuario: nella stessa sentenza si trova la fondamentale affermazione secondo cui è incongruente «che lo Stato privi, tramite l'imposizione, i cittadini dei mezzi necessari al sostentamento, per redistribuire successivamente tali mezzi sotto forma di assegni familiari».

elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".

³ L. Antonini, "Oltre il welfare state: verso nuovi diritti sociali fondati sulla sussidiarietà", intervento al convegno Autonomia, cooperazione e raccordi interistituzionali nell'evoluzione del sistema italiano presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, Roma 22 Febbraio 2006. Disponibile online: <http://dSPACE-SSPAL.CILEA.IT/bitstream/10120/408/1/Antonini.pdf> (visitato il 1.6.2010).

⁴ Il principio classico liberale, ispiratore della rivoluzione americana, secondo cui il contributo individuale alle risorse collettive (tecnicamente rappresentato dalla tassazione pubblica) va inestricabilmente collegato alla rappresentanza democratica delle istanze dei cittadini.

⁵ L. Antonini, op. cit.

Una modalità attraverso la quale si può applicare il principio di sussidiarietà al tema della fiscalità riguarda, per esempio, la detassazione dei contributi versati dai cittadini e la simultanea libertà di scelta nella devoluzione a favore di iniziative realizzate da organizzazioni afferenti al privato sociale, che contribuiscono alla costruzione del welfare o rispondano a bisogni di solidarietà internazionale. In questo modo lo Stato riconosce il principio secondo il quale il concorso alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva, imposto dall'art.53 della Costituzione, si può realizzare non solo attraverso il meccanismo di redistribuzione da parte dello Stato, ma anche sovvenzionando direttamente servizi di carattere pubblico che, anziché essere gestiti dall'ente pubblico e finanziati con l'imposizione fiscale, sono erogati dal privato sociale e finanziati direttamente dai cittadini. In questo modo, il cittadino è in grado di riappropriarsi – anche se in misura limitata – della propria “sovranià” decisionale, svolgendo un ruolo complementare rispetto al servizio pubblico nell'ambito specifico dello sviluppo, della solidarietà e della coesione sociale⁶. Nella sezione successiva si presentano una serie di strumenti e politiche ispirate al principio della sovranità fiscale, mettendone in luce le caratteristiche principali.

GLI STRUMENTI DELLA SUSSIDIARIETÀ FISCALE

La sovranità fiscale non si limita ad essere un concetto di giuridico e sociologico, ma si propone anche come paradigma amministrativo in grado di ispirare riforme legislative e rimodulazioni di provvedimenti in concorso. In particolare, esistono già una serie di politiche che – in misura diversa – si ispirano ai fondamenti della sovranità fiscale. Nelle sottosezioni a seguire si prendono considerazione due strumenti esemplari di traduzione concreta del principio della sovranità fiscale: il “5 per mille” e l'iniziativa “Più dai meno versi”.

a) Il “5 per mille”

Cosa prevede: il contribuente può vincolare la destinazione di una quota pari al cinque per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), a sostegno di una serie di attività sociali, inizialmente identificate dal comma 337 della legge finanziaria del 2006⁷ e successivamente modificate da molteplici (e spesso contraddittori) provvedimenti nelle seguenti leggi finanziarie.

Finalità:

- a) sostegno del volontariato (successivamente escluso dalla lista dei beneficiari e poi reinserita dalla legge 6 agosto 2008, n. 133);
- b) sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali, delle fondazioni nazionali di carattere culturale (così come da art. 45 del D.L. 31/12/2007, n. 248 modificato dall'allegato alla legge 28/02/2008, n. 31), e delle *fondazioni riconosciute* che operano nei settori Onlus (legge 6 agosto 2008, n. 133);
- b) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;
- c) finanziamento della ricerca sanitaria;
- d) attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente;
- e) associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal CONI che svolgono rilevante attività sociale (legge 6 agosto 2008, n. 133).⁸

Fonti normative: commi dal 337 al 342 dell'art. 1 (articolo unico) della legge Finanziaria per l'anno 2006, in seguito integrati con due decreti di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, rispettivamente il DPCM 20 gennaio 2006, e il DPCM 5 aprile 2006, n. 80, che definiscono tempistica e modalità di destinazione della quota (così come previsto dal comma 340 della Finanziaria). Confermato in legge fi-

⁶I. Colozzi, *La sussidiarietà fiscale: una risposta alla crisi del welfare state?*, in G. Rossi (a cura di), *Quali politiche dell'integrazione nell'Italia del XXI secolo?*, Milano: LED, 2008, pp. 143-154.

⁷L. 266 del 23 dicembre 2005, art.1 com.337-342.

⁸Aggiunte ad integrazione della normativa attraverso la L.222 del 2007 e successivamente integrata dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2008.

nanziaria 2007 (Art.1 dal comma 1234 al comma 1237, L.296/06), legge finanziaria 2008 (Art.3 dal comma 4 al comma 11, L.244/2007), legge finanziaria 2009 (art. 63/bis dal comma 1 al comma 6, L.133/2008) e legge finanziaria 2010 (Art.2 comma 250, L.191/2009 e Art.1 comma 15 DL 194/2009, cd. Decreto Milleproroghe). Particolarmente rilevante ai fini di una valutazione generale dello strumento “sussidiario” 5 per mille è la sentenza della Corte Costituzionale n.202/2007 – che verrà approfondita nelle sezioni successive – dove si esplicita che “la riduzione del tributo erariale è coerente con l’intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca”.

b) “Più dai, meno versi”

Cosa prevede: a partire dal 2005 è reso possibile (per persone fisiche, imprese, enti commerciali e non commerciali) dedurre dal proprio reddito imponibile fino al 10% dello stesso – e fino ad un valore massimo di 70.000,00 euro – nel caso in cui questo sia stato oggetto di donazione, in denaro o in natura, nei confronti di soggetti non profit.

Fonti normative: legge n.80 del 14 maggio 2005 che ha convertito in legge il decreto-legge n.35 del 14 marzo 2005. Circolare n. 39/E dell’Agenzia delle entrate (19 agosto 2005).

Le organizzazioni *non profit* nei confronti delle quali opera l’agevolazione sono:

- le Onlus di cui al d.lgs. 460/1997
- le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383;
- le fondazioni e le associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico, e paesaggistico, ai sensi del Testo Unico dei Beni Culturali e Ambientali. È opportuno ricordare che questi enti, in molti casi, possono già usufruire della cosiddetta “legge Melandri” oppure dell’agevolazione di cui all’articolo 100 co. 2 lettera f del TUIR, che permette la deducibilità completa delle erogazioni liberali effettuate da imprese, per la realizzazione di programmi nel settore della cultura e dello spettacolo.

IL CONTRIBUTO GIURISPRUDENZIALE: LA SENTENZA N.202 (18.6.2007) DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Sebbene il pronunciamento della Corte Costituzionale sia stato attivato dal ricorso di alcune Regioni in riferimento ad un potenziale conflitto di costituzionalità nella legge istitutiva del 5 per mille⁹, la sentenza 202 costituisce un importante punto di riferimento per comprendere il legame intrinseco tra processi contributivi e sovranità fiscale. Al tempo stesso, ovviamente, presenta anche vari stimoli per ripensare l’imposizione fiscale in forme e modalità che siano sempre più rispettose, da un lato, del principio costituzionale di equa distribuzione delle risorse e, dall’altro, del principio di sussidiarietà.

La sentenza è di indubbio rilievo per una serie di capisaldi argomentativi: in primo luogo, si osserva che il finanziamento delle attività svolte dai soggetti destinatari del 5 per mille è “direttamente ascrivibile alla volontà del contribuente”. L’imputazione diretta comporta, dunque, la “dis-intermediazione” dello Stato, creando delle condizioni – almeno generali – di democrazia fiscale diretta.

In quest’ottica, quindi, il meccanismo del 5 per mille esula dal contesto della sussidiarietà verticale e si inserisce a pieno titolo nell’ambito della sussidiarietà orizzontale: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province

⁹ Il caso sottoposto all’attenzione della Consulta dalle Regioni Campania, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia riguardava l’asserita incostituzionalità dei commi 337, 339 e 340 dell’art. 1 della L.23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria per il 2006) che disciplinavano il 5 per mille. Secondo l’interpretazione proposta dalle Regioni ricorrenti tali disposizioni avrebbero vincolato i fondi a favore del volontariato e di attività nel settore sociale e della ricerca, attribuendo al solo Stato la gestione e la ripartizione del fondo settoriale così costituito. Il ricorso era quindi motivato dalla presunta violazione delle competenze regionali e del principio – elaborato dalla giurisprudenza costituzionale – di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (...)” (comma 4 art. 118, Costituzione). Secondo alcuni, è proprio questa “immanenza alla sussidiarietà” che consente al modello fiscale del 5 per mille “di valorizzare quelle risorse antiche della cittadinanza attiva che, a fronte della crisi del *Welfare State*, rivestono oggi un ruolo fondamentale per la garanzia della coesione sociale”¹⁰. Si attua così una forma di coinvolgimento dei contribuenti nelle scelte di destinazione e gestione delle risorse pubbliche. Secondo S. Cipollina dell'Università di Pavia, “prestazione imposta” non cessa di essere tale, ma è consentito “sviarne” una quota dalla destinazione alla spesa pubblica diretta.

Il “consenso all'imposta”, dunque, non concerne il livello complessivo del prelievo a carico del contribuente, ma la permanenza nel bilancio pubblico della quota d'imposta opzionabile. Quest'ultima può subire una sorta di mutazione genetica, che la trasforma in una non-imposta, come tale spendibile al di fuori del circuito politico-finanziario pubblico. È questo elemento di volontarietà che apre il rapporto bilaterale Stato-individuo alla società civile: quote di potere e di responsabilità vengono trasferite dallo Stato alla società¹¹. In quest'ottica, il 5 per mille diviene una “non-imposta”, che prevede un ruolo più passivo delle istituzioni pubbliche. È il cittadino che decide come destinare i propri contributi, mentre lo Stato assume il ruolo di validatore e di server per la decisione individuale. La scelta allocativa non viene compiuta dallo Stato, ma dal contribuente attraverso il canale dello Stato¹². Questa forma di mobilitazione della società civile, dunque, non esclude lo Stato: ne integra l'azione e ne trasforma parzialmente il ruolo.

LIBRO BIANCO SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE: SUSSIDIARIETÀ E SOCIETÀ

Principi come la sussidiarietà fiscale e la libera scelta del contribuente contribuiscono anche a ripensare e rinforzare il paradigma del *welfare state* in Italia (così come in Europa). Il sistema di welfare tradizionale, basato sull'erogazione di servizi rivolti a cittadini da parte di enti pubblici finanziati attraverso la fiscalità generale, si scontra ormai con due tendenze irreversibili: l'invecchiamento medio della popolazione e la crescita di manodopera migrante, che è ormai essenziale per mantenere in piedi l'intero processo. Quindi, di fronte ad un mondo che cambia, è probabile che anche alcuni elementi del sistema di welfare debbano cambiare, per garantire la sua tenuta e sostenibilità nel tempo. Altrimenti c'è il rischio che, se non correttamente ripensato, il welfare tradizionale divenga un fenomeno protezionistico, magari volto ad escludere “gli altri” (i non italiani o i non europei) invece che a coinvolgerli e proteggerli, diventando quindi un volano di ingiustizie invece di uno strumento per la coesione sociale¹³.

Il Libro Bianco 2009 sul futuro del modello sociale, dal titolo “La vita buona nella società attiva”, coglie l'importanza d'una riforma del sistema di welfare che tenga in considerazione il portato espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale. Il Libro Bianco parte dal presupposto che il primo dei valori da salvaguardare è la “centralità della persona”, tutelata dalla Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale¹⁴. Nel nuovo modello proposto si ravvede, quale punto di partenza per ripensare il sistema, quel principio di *Familienexistenzminimum* cui si faceva riferimento all'inizio di questo capitolo. Si afferma infatti che “non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo: la tutela dell'invulnerabilità di ogni vita umana costituisce il

¹⁰ L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano: Guerini e Associati, 2005, p. 123. Vedi anche S. Cipollina, *La Corte Costituzionale ed il 5 per mille per il volontariato e la ricerca*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 3 (2007).

¹¹ S. Cipollina, op. cit. Si veda anche la relazione illustrativa della Proposta di legge del 27 gennaio 2005, n. 5564.

¹² Cipollina, op. cit.

¹³ F. R. Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale: tra pubblico e privato, universalismo e selettività*, in G. Rossi (a cura di), *Quali politiche dell'integrazione nell'Italia del XXI secolo?*, Milano: LED, 2008, pp. 111-128.

¹⁴ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*. Disponibile online: <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf> (visitato il 1.6.2010).

primo limite all'autorità pubblica e allo stesso tempo il suo fine ultimo. Tutto l'ordinamento deve conformarsi all'insieme delle esigenze (materiali, culturali, relazionali) della persona, posta al cuore dell'intero edificio costituzionale"¹⁵.

Il Libro Bianco propone un'analisi che collega il sistema sociale al modello di cittadinanza, sostenendo che in passato "si è favorito l'assistenzialismo anziché la realizzazione di un *welfare* delle opportunità diretto a sviluppare le potenzialità della persona, a promuovere le capacità umane"¹⁶. In questo senso il modello di cittadinanza implicito nella versione tradizionale del welfare state italiano è stato quello di un cittadino che potremmo definire 'ricettore' nei confronti di uno Stato elargitore. In questa relazione verticale, dove il sistema assistenziale ha contribuito a creare una vera e propria gerarchia tra cittadini ed istituzioni, il Libro Bianco sottolinea come si sia "privilegiato il controllo *ex ante* – realizzato attraverso fiumi di piccole regole complicate e minuziose che ostacolano, comprimono e snervano le potenzialità della cittadinanza attiva – rispetto al controllo *ex post*, basato invece su un ampio riconoscimento di libertà e fiducia e sul rigore nella repressione delle eventuali violazioni sostanziali"¹⁷.

Nell'analisi del Libro Bianco emerge chiaramente la tensione tra un modello che antepone la struttura istituzionale, sacrificando il ruolo del cittadino a quello di fruitore di servizi elaborati dall'alto, ad un modello di cittadinanza più orizzontale, dove il cittadino è parte attiva non solo nella definizione degli obiettivi e delle modalità di realizzazione delle politiche, ma anche nel processo di reperimento delle risorse e di redistribuzione. Quest'analisi s'inserisce pienamente nella riflessione comunitaria sull'organizzazione sociale, da cui trae spunto anche per disegnare una società costituita da reti, da legami e da interazioni che esulano dall'ambito istituzionale.

"Un individuo isolato e inerme di fronte alla realtà è l'esito ultimo di un certo nichilismo moderno. Le società intermedie costituiscono un antidoto a questa deriva. Un principio sociale in grado di originare un Welfare comunitario. Una rete fatta di persone, famiglie, piccole comunità, associazioni, imprese profittevoli e non, volontariato, cooperative che alimenta il senso di responsabilità civile, la fiducia e la solidarietà reciproca"¹⁸.

Da quest'analisi emerge una chiara propensione per forme di welfare a rete, una sorta di "Welfare 2.0", in cui sono i cittadini ad auto organizzarsi dal basso, proprio come le comunità online ed i *social networks* consentono nuove forme organizzative a livello comunicativo, sociale e persino politico. È proprio in questo ambito che si sottolinea il valore cardinale dell'auto-nomia del cittadino, intesa etimologicamente come capacità di autogovernarsi e di non essere soggetto a forme di prevaricazione da parte delle istituzioni pubbliche. Sotto questa luce, il principio di sussidiarietà orizzontale presenta il grimaldello per riorganizzare il modello sociale, poiché fornisce il sostegno costituzionale e giuridico/etico su cui fondare l'azione autonoma dei cittadini, anche nell'ambito della coesione e della giustizia sociale. È proprio qui che si coglie il riferimento, seppure indiretto, ai modelli finora descritti di democrazia fiscale diretta:

"Occorre rivisitare, attraverso la formula della sussidiarietà, quella forma di governance per cui il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori anziché quelli dei destinatari. Ciò non implica costruire un sistema di Welfare rinunciatario rispetto alle esigenze di universalità e che non tenga conto della necessità di assicurare l'uguaglianza di trattamento, soprattutto verso i meno abbienti. Più semplicemente deve cambiare il ruolo dell'attore pubblico. Invece di essere il monopolista della erogazione è chiamato a determinare le linee guida degli interventi e assicurare il controllo sulla qualità dei servizi"¹⁹.

Quindi, si apre la strada ad un modello diverso di cittadino-contribuente, in grado di completare la lunga transizione da "assistito" a cittadino attivo. A livello pratico, questo si traduce in un sistema che rafforzi gli strumenti di sostegno dello Stato alle iniziative della società civile, "dalle agevolazioni fiscali alle donazioni, alla regolazione agevolata delle imprese sociali, alla possibilità per i contribuenti di disporre liberamente di una parte del rilievo fiscale a loro carico indirizzandolo a soggetti meritevoli opportunamente selezionati"²⁰.

¹⁵ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, op. cit., p. 22.

¹⁶ Idem, p. 23.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Idem, p. 24.

¹⁹ Idem, p. 25.

²⁰ Idem, p. 67.

I DIRITTI ED I DOVERI DEL CITTADINO CONTRIBUENTE

Il pilastro sul quale edificare una nuova normativa fiscale (declinata nel significato di sussidiarietà fiscale), che segnerebbe il superamento dell'approccio tradizionale del codice civile del 1942 (cosiddetto approccio "agnostico") è l'espresso riconoscimento costituzionale negli artt. 2, 3, 118 Cost. del principio di sussidiarietà orizzontale²¹. Passando a definire la cornice delle norme e dei principi costituzionali che attengono alla sussidiarietà fiscale, rileviamo che le disposizioni maggiormente interessate sono gli articoli 2 e 118 della Carta Costituzionale. Dal combinato disposto emerge che il perimetro concettuale è dato dai valori costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà da cui emerge una precisa concezione della persona, della società e dello Stato, in cui la comune matrice è l'auto-nomia, ancora una volta declinata come capacità di auto-governarsi e sentirsi libero da prevaricazioni esterne.

In sintesi si riconosce ai cittadini il ruolo di soggetti *autonomamente* attivi nel perseguimento dell'interesse generale e si favoriscono le iniziative dei medesimi di adempimento ai doveri inderogabili di solidarietà. In tal senso, al paradigma gerarchico tradizionale che pone lo Stato al vertice della piramide sociale, si sostituisce un nuovo paradigma pluralista ed orizzontale: il cittadino autonomo ed attivo si pone sullo stesso piano dell'ente pubblico, in una relazione paritetica anche se asimmetrica. In tale prospettiva sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale s'intersecano: quando occorre allocare le funzioni tra i diversi livelli istituzionali, la sussidiarietà verticale individua il livello più adeguato allo svolgimento di una determinata funzione pubblica mentre la sussidiarietà orizzontale consente alle istituzioni titolari di tali funzioni di perseguire l'interesse generale insieme con i cittadini singoli o associati²². Com'è stato osservato, nell'intersezione tra sussidiarietà orizzontale e verticale c'è la persona umana che la Costituzione colloca al centro del sistema istituzionale, sia in virtù dei suoi diritti sia in nome dei suoi doveri. Il cittadino ha quindi non solo il diritto di agire autonomamente e decidere come destinare le proprie risorse a fini sociali, ma anche il dovere di partecipare in questo processo di realizzazione della comunità. Il lavoro di coesione sociale non è più affidato esclusivamente ad un attore terzo, ma rientra tra i compiti di tutti i cittadini, che in virtù della loro autonomia diventano protagonisti, portatori di interesse e di responsabilità.

Ovviamente questo approccio porta anche alla definizione di "nuovi diritti sociali" costruiti sulla base del principio di sussidiarietà (ex art.118 Cost.) e strutturati in modo da recuperare equità e libertà al sistema. Tra questi la letteratura in materia enuncia:

- il diritto all'esenzione fiscale del *familiensexistenzminimum*;
- il diritto alla completa esenzione fiscale delle spese che attengono ai bisogni primari dell'esistenza;
- il diritto alla diretta destinazione di una parte delle imposte a favore di soggetti *non profit* (ad es. il 5 per mille);
- il diritto alla libertà di scelta tra servizio pubblico e servizio privato;
- il diritto ad una varietà di offerta tra agenti pubblici e privati non-profit, in cui entrambi possano concorrere in condizione di parità allo svolgimento di "attività di interesse generale", sotto il controllo pubblico sulle prestazioni erogate;
- il diritto alla promozione delle capacità, anziché all'assistenzialismo.

Si tratta di un catalogo di diritti sociali che traduce la valenza democratica del principio di sussidiarietà, inquadrabile quindi come una delle forme di esercizio della sovranità popolare cui fa riferimento l'art.1 della Costituzione italiana. Con la sussidiarietà fiscale il tradizionale catalogo dei diritti sociali, intesi come diritti "a prestazioni" da parte dello Stato, si modernizza attraverso la previsione di nuovi diritti sociali intesi come diritti alla libertà di scelta del contribuente nello stabilire direttamente la forma del proprio concorso alla spesa pubblica²³.

²¹ Si definisce *agnosticismo legislativo* quella fase storica dove l'attenzione del legislatore tributario era tutta rivolta al tema della fonte di produzione (il reddito), mentre il ruolo del soggetto passivo d'imposta veniva inteso in senso per lo più recessivo, prevalendo il *favor* verso la produzione della ricchezza (l'impresa commerciale). A tal proposito si veda M. Miscali, *La fiscalità del Terzo Settore, Il Risparmio*, 4/2009.

²² M. Miscali, *op. cit.*

²³ L. Antonini, *Oltre il welfare state, cit.*

Sussidiarietà fiscale ed Europa: quali strumenti?

SUSSIDIARIETÀ FISCALE IN EUROPA: IL CASO DELLA PERCENTAGE PHILANTROPY

Per sussidiarietà fiscale (*fiscal subsidiarity*) s'intende la possibilità per i contribuenti di decidere se devolvere le tasse dovute allo Stato ad enti autorizzati del privato sociale e, in alcuni casi, ad altri tipi di associazione (solitamente di carattere religioso) od enti pubblici²⁴. Lo strumento attraverso il quale si è sviluppato in una parte dell'Europa il concetto di sussidiarietà fiscale è la cosiddetta "*percentage legislation*", che nasce nel XIX come modalità per agevolare il finanziamento delle varie Chiese europee dopo la propria separazione dallo Stato dovuta all'evoluzione dell'ordinamento moderno.

In tempi recenti, lo strumento della "*percentage legislation*" si è diffuso in modo capillare, soprattutto nell'Europa orientale dopo la caduta del blocco comunista. In questa regione, infatti, la nuova società civile (associazioni, ONG e gruppi di volontariato) non poteva contare sul sostegno di fondazioni ed imprese private come nelle democrazie occidentali.

L'Ungheria è stato il primo caso in Europa ad applicare la *percentage legislation* attraverso lo strumento della "1% Law", nato dall'euforia post comunista per rivitalizzare una società civile ridotta ai minimi termini. Dall'iniziale dibattito sulla separazione dei poteri Stato-Chiesa, l'oggetto di discussione venne ben presto esteso a concetti più ampi quali, per esempio, le nuove forme di governance nei paesi democratici, inclusa la definizione di bene pubblico e la misura in cui lo Stato può sostenere la redistribuzione del bene pubblico tra i cittadini. Ciò è anche dovuto al fatto che in Ungheria il solo sponsor per le 40.000 organizzazioni costituite dopo la caduta del comunismo è stato la Soros Foundation, almeno per i primi anni '90.

Generalmente la *percentage legislation* si sviluppa attraverso le seguenti caratteristiche:

- gli stessi contribuenti decidono quale destinazione deve avere la parte di tasse da loro devoluta ad altri soggetti oltre lo Stato;
- i fondi vengono generalmente utilizzati per realtà del non profit, istituzioni pubbliche o specifici progetti dello Stato e del privato sociale.

I risultati del *percentage philanthropy* dipendono da una serie di fattori quali:

- a) la percentuale che può essere devoluta;
- b) i criteri per l'accreditamento dei soggetti interessati;
- c) le procedure amministrative che regolano le modalità di assegnazione.

Oltre ai paesi dell'Est, il concetto di sussidiarietà fiscale attraverso forme identiche od equivalenti alla *percentage philanthropy* esistono anche in altri paesi dell'Europa occidentale, segnatamente l'Italia, la Spagna ed il Portogallo.

DEFINIZIONE DI PERCENTAGE PHILANTROPY

Per meglio comprendere la natura e le applicazioni della *percentage philanthropy*, è fondamentale analizzare alcuni elementi che la caratterizzano e che includono: i meccanismi adottati per realizzarla (*percentage mechanism*) e la distinzione tra forme di *designation* ed *allocation*.

Il *percentage mechanism*, indica il processo per cui un cittadino può individuare una percentuale predefinita delle proprie tasse per scopi diversi dalla semplice contribuzione all'erario dello Stato. Questo meccanismo, quindi, esula dai canali tradizionali di filantropia poiché prevede una forma di obbligatorietà per la donazione, cosa che in genere non viene associata alla definizione tradizionale di filantropia. In questo senso, si può facilmente notare come la realizzazione di *percentage mechanisms* abbia tratto la propria giustificazione da motivazioni sia di carattere macro-economico (sostenere un settore in difficoltà), sia di carattere

²⁴ Nilda Bullein *Percentage Laws Explained: percentage philanthropy and law* European Center for Not-for-Profit law

sociologico (creare le condizioni per una maggiore coesione sociale tra i cittadini). Non è un caso che le organizzazioni non governative (da ora in avanti ONG) e i governi che ne hanno sostenuto l'introduzione, hanno individuato nel *percentage mechanism* (e nelle discussioni che ne hanno preceduto la concretizzazione formale e la sua implementazione) due importanti obiettivi da perseguire:

- incrementare le risorse verso il settore non-profit (motivazione macro-economica);
- sviluppare una cultura filantropica tra i contribuenti (motivazione sociologica).

L'elemento legato alla designazione (*designation*) di una parte dei contributi del cittadino viene generalmente distinto dalla visione tradizionale di filantropia, che è in genere caratterizzata dalla volontarietà della donazione, anche se è evidente che questa forma di solidarietà ha molti elementi in comune con le attività filantropiche. Secondo alcuni analisti, si tratterebbe di una forma di "*transitional philanthropy*" o "*philanthropy in transitional countries*", proprio perché si realizza in quei contesti ove le risorse economiche sono relativamente scarse e non esiste una cultura filantropica tra la popolazione ²⁵.

Se si prendono per assunte tali teorie si può concludere che, insieme ai concetti di "*volunteering and giving*", è emersa in alcuni paesi dell'UE una nuova forma di filantropia. Per una definizione complessiva a livello europeo, è utile tenere in considerazione una serie di elementi:

1) la *percentage designation* non è una forma di donazione

Per quanto concerne questo studio, l'elemento più caratterizzante della filantropia è il concetto di dono. Questo almeno vale nel caso della nozione tradizionale di filantropia, anche se bisogna ricordare che non esiste una definizione univoca di cosa sia o meno un'azione filantropica. Nel caso della *percentage designation*, l'elemento "dono" è sicuramente poco appropriato. Prima di tutto, il meccanismo della *designation* non prevede il trasferimento monetario, o il lascito di beni, da parte di un donatore. Secondo la normale definizione la donazione è l'atto del dare (denaro e/o altri beni) senza ricevere un corrispettivo, da cui se ne deduce che la donazione è eseguita grazie alla disponibilità materiale e la decisione volontaristica di un donatore. Nel caso della *percentage designation*, invece, la donazione avviene in virtù di un obbligo da parte del contribuente. Inoltre, siccome essa avviene al momento del pagamento delle tasse (comunque dovute allo Stato), si può sostenere che la proprietà del denaro donato non è del contribuente, ma dello Stato stesso, che consente al cittadino di stornare parte dei suoi contributi a fini filantropici. Inoltre, nel rapporto classico tra donatore e il beneficiario (che caratterizza la filantropia tradizionale) esiste in genere un accordo mutualistico, cosa che invece non avviene nel caso dell'allocazione (*allocation*) da *percentage philanthropy*, dove il beneficiario non conosce mai direttamente il donatore. In ultimo, nel caso del donatore classico, si tratta di una scelta che parte dalla volontà di donare ad un'organizzazione con la diretta conseguenza, in termini espliciti, di privarsi di parte della propria ricchezza, mentre, nel caso del contribuente, si tratta di decidere autonomamente dove impiegare parte delle tasse dovute allo Stato. Pertanto, nonostante il meccanismo della *percentage designation* possa considerarsi una forma di filantropia, si deve concludere che non è possibile equipararla ad una donazione, in virtù del suo carattere di obbligatorietà (*tax designation*) e del fatto che la proprietà del bene allocato è già nelle mani dello Stato.

2) la *percentage designation* non può considerarsi un beneficio o un incentivo fiscale

A tal proposito è da sottolineare il fatto che i fondi 'designati' per le organizzazioni del Terzo settore, volontariato ed associazioni non vengono assegnati attraverso lo Stato ma direttamente tramite la scelta dei contribuenti. Il fatto che in alcuni casi sia la *tax authority* stessa a provvedere al trasferimento monetario è unicamente un dettaglio tecnico²⁶. In Polonia, ad esempio, il trasferimento viene effettuato direttamente dai contribuenti alla organizzazione di riferimento.

Nell'introduzione si è accennato alla *tax percentage* come una forma indiretta di supporto sia per incentivare l'attività delle organizzazioni sociali (nel riferimento esplicito all'Ungheria) sia a sostegno della filantropia privata, come modello culturale per riattivare una cultura di *charity* tra i cittadini. È da escludere quindi che si tratti di un beneficio fiscale, poiché non riduce l'ammontare obbligatorio delle tasse da pagare. È in-

²⁵ A tal proposito si faccia riferimento alle ricerche condotte da OnePerCent (www.onepercent.hu), una ONG nata allo scopo di monitorare la nuova "percentage philosophy" soprattutto nell'Est Europa, ma anche in alcuni paesi dell'Europa centrale

²⁶ A tal proposito vedi anche la sentenza della Corte Costituzionale italiana n.202 del 18 giugno 2007 sul concetto di "dis-intermediazione" dello Stato.

vece possibile parlare d'incentivo in senso lato, almeno laddove si ravvisa il legame (non sempre identificabile) tra la donazione effettuata dal cittadino ed il potenziale *return on investment* dovuto alla consapevolezza del beneficio che si può trarre dall'azione di un'organizzazione conosciuta. Ciononostante, anche in questo caso di potenziale "auto-interesse", si può tornare alla definizione di filantropia dove il contribuente "dona" anche per i benefici intangibili che ricava dalla buona azione.

3) *la percentage designation è una forma di tax allocation*

Pertanto, se il meccanismo della *'tax designation'* non è una donazione né tantomeno un beneficio fiscale o un incentivo fiscale, cosa può quindi considerarsi? Essenzialmente, si tratta di una particolare forma di *tax allocation*. In altre parole, lo Stato conferisce il diritto limitato ad ogni singolo contribuente di decidere come utilizzare (o meglio dove allocare) una certa percentuale del bilancio pubblico. In questo caso, i contribuenti hanno la possibilità di scegliere dove allocare una parte dell'imposta dovuta sul reddito, seppur "limitatamente" ad un certo numero di opzioni possibili ed in modo non obbligatorio, visto che le somme non allocate ritornano nella disponibilità del bilancio finanziario annuale dello Stato.

Si può così concludere che, quale forma speciale di redistribuzione di fondi pubblici, la *percentage designation* è sicuramente una modalità importante per manifestare la propria responsabilità democratica e civile: questa funzione, specialmente nelle società dove non è molto forte la consapevolezza civica da parte dei contribuenti, rinforza la nozione di controllo sui fondi pubblici.

FONDAMENTI PER UNA CORRETTA IMPLEMENTAZIONE DELLA "PERCENTAGE LAW" E IMPATTO DELLA "DESIGNATION LAW"

Sicuramente il primo fondamento da cui partire, per una corretta applicazione attraverso legge ordinaria, è quello che viene definito *"taxation self-determination"*, ossia la possibilità per il cittadino contribuente di fare una scelta autonoma sull'uso di una parte, seppur piccola, della propria imposta sul reddito che si traduce così nell'esercizio di "democrazia diretta". Non a caso essa rappresenta, nella geografia europea della sua diffusione, uno strumento per rafforzare i valori democratici, la partecipazione civica attiva e il controllo sulle tasse dovute nelle cosiddette *"transition society"*.

Altro fondamento da tenere a mente è il *"civil society development"* con il quale si vuole intendere la possibilità di incrementare le risorse disponibili per il nonprofit, accrescere il consenso pubblico nei confronti di questo settore e sostenere le organizzazioni sociali nella comunicazione e nel miglioramento della comunità. Quindi, la *percentage law* serve anche a sviluppare un senso di apprezzamento nell'opinione pubblica per il ruolo delle organizzazioni sociali quale espressione dell'autonoma iniziativa privata di associarsi per il bene comune ed allo stesso tempo motiva tali organizzazioni a comunicare maggiormente con i propri *stakeholder* di riferimento.

Un terzo fondamento attiene al *"development of a philanthropic culture"*, ossia l'importanza per i cittadini di supportare gli sforzi delle organizzazioni. Quest'ultimo viene particolarmente tenuto in considerazione nelle *"transition societies"*, dove non è stata sviluppata una tradizione filantropica diffusa. Infine, un quarto fondamento è il cosiddetto *"government outsourcing"* che consiste nell'autonomia per il sistema di decentralizzare e depoliticizzare il supporto a quelle attività che contribuiscono al bene pubblico.

Dall'analisi generale emerge come il concetto di *taxation self-determination*, che si traduce nell'incremento della partecipazione civica attraverso il controllo dei fondi pubblici, sia ancora generalmente molto basso nei Paesi dell'UE. Questo è anche dovuto al fatto che, a livello legislativo, esistono ancora molte limitazioni (vedi il meccanismo di pagamento delle imposte tramite il datore di lavoro) per sviluppare nei cittadini la capacità, e la consapevolezza, di monitorare l'operato della *Tax Authority* di riferimento (una caratteristica che appartiene un modo più evidente a quei Paesi con sistemi federali avanzati).

Osservando i risultati dell'applicazione della *percentage law* nelle *transition societies* si possono evidenziare almeno due aspetti innovativi. In primo luogo, benché la *percentage designation* non rappresenti la maggiore fonte di finanziamento per il nonprofit, essa ha giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo della composizione generale del settore. Ha infatti aumentato la possibilità di accesso ad altri fondi, altrimenti interdetti, per tutte quelle piccole realtà che non sarebbero riuscite a portare avanti il proprio lavoro, dando

luogo quindi ad un effetto “volano”. In secondo luogo, ha sicuramente aiutato a riorientare l'attenzione di tanti cittadini nei confronti della società civile. Purtroppo non mancano anche aspetti negativi della sua applicazione: in alcuni casi (ad esempio Slovacchia e Lituania) alcuni governi hanno abolito i tradizionali strumenti di incentivi fiscali, considerando la *percentage designation* una forma sostitutiva di altri strumenti di finanziamento ed incentivo, con effetti potenzialmente deleteri perché in questo modo si è sostituita la *percentage legislation* con il concetto di *philanthropic support*, cioè il sistema di detassazione dovuto alle donazioni filantropiche²⁷. Proprio sulla base di quanto analizzato precedentemente, l'esperienza europea ci ricorda come sia fondamentale mantenere distinti i due piani, quello della *percentage designation* e quello della filantropia, perché rispondono ad esigenze e principi profondamente diversi, anche se in buona parte complementari.

I SISTEMI DI PERCENTAGE LAW IN EUROPA

Sulla base della discussione affrontata nelle sezioni precedenti, si può procedere ora ad una descrizione generale di alcuni sistemi di *percentage law* introdotti in Europa, soprattutto nel contesto delle cosiddette *transition societies* dell'Europa centro-orientale. Questo elenco non si propone di essere esaustivo ma intende semplicemente offrire alcuni parametri di comparazione internazionale.

Ungheria

Dal 1996 i contribuenti, persone fisiche, possono richiedere di trasferire l'1% dell'imposta sul reddito ad una organizzazione non governativa (NGO) ed un altro 1% alla Chiesa. Oltre alle NGO esiste la possibilità di devolvere scegliendo tra una lista di istituzioni pubbliche. I contribuenti fanno la loro devoluzione attraverso un form allegato alla dichiarazione dei redditi e l'autorità preposta devolve le somme designate ai beneficiari dopo che aver effettuato i controlli per verificare la presenza dei requisiti richiesti. I contribuenti che devolvono la quota dell'1% restano anonimi.

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Persone fisiche residenti che pagano l'imposta sui redditi individuali.

- *Chi sono i beneficiari?*

Tutti gli enti *non profit e non governmental organization* (fondazioni e associazioni) e le istituzioni pubbliche che rientrano nella lista dei soggetti pubblici beneficiari (dall'Hungarian Opera House alle piccole librerie locali). Inoltre se il contribuente non vuole utilizzare il suo 1% per la Chiesa (come previsto accanto alla *percentage Philantropy*) può devolverlo ad un fondo speciale individuato annualmente (cd “*Budget Act*”). Tra gli obiettivi del fondo degli anni passati: soccorso per alluvione, lotta per l'allergia al polline o celebrazione per un qualche evento storico particolare.

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

La NGO deve svolgere attività d'interesse pubblico (*public benefit activities*) e non essere coinvolta in attività politiche. Non è necessario avere lo status di “*public benefit organization*” (PBO).

La NGO deve condurre la propria attività da almeno due anni (inizialmente erano tre), nel caso di “*outstanding public benefit organization*” è sufficiente un solo anno di attività prima della registrazione.²⁸ Dal 2002 ai beneficiari è consentito avere debiti pubblici purchè si acconsenta a detrarre l'importo di tale debito dalla somma spettante a seguito dell'1% *designation*.

Inoltre essi devono operare nell'interesse della popolazione locale o comunque nei confini nazionali (è infatti fatto divieto ricevere le somme assegnate per quelle NGO che operano per lo sviluppo di altri Paesi).

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

Sono previste due differenti modalità nel caso siano NGO o abbiano lo status di PBO. Nel primo caso l'organizzazione deve pubblicare un report (il 31 di ottobre) con l'utilizzo delle risorse dei fondi ricevuti, redatto

²⁷ A. L_rincz, P. Ha_diak *Slovakia's system of 1% tax allocation* NIOK 2004; V.Ilgus *How Lithuania's 2% Law works* NIOK 2004

²⁸ In Ungheria esistono due livelli di public benefit status. Nel caso si ottenga lo status di “*outstandingly public benefit*”, aumentano i benefici ma molto più elevati i livelli di *accountability* e criteri richiesti alle NGO.

in forma di “*press announcement*”, di cui una copia originale deve essere sempre tenuta come prova per eventuali controlli. Nel caso di PBO non è necessario inoltrare alcun report all’agenzia governativa avendo già di per sé una particolare disciplina in materia di rendicontazione.

- *Fonti normative*

La *Law on Personal Income Tax*, nella quale, nel 1997 fu introdotto l’emendamento all’istituto dell’1% designation. Le modalità di funzionamento sono regolate da una legge separata, la “*ACT CXXVI*” del 1996. L’Ungheria è il solo paese che ha provveduto a regolare l’istituto attraverso legge ordinaria che contiene tutte le condizioni essenziali e di procedura inerenti la *percentage designation*.

Lituania

La legge sulla sussidiarietà fiscale risale al 2002: i contribuenti persone fisiche possono devolvere il 2% del valore della loro dichiarazione dei redditi ad una o più *Public Benefit Organization* (PBO). Vengono definite PBO tutte le associazioni e istituzioni pubbliche regolate dalla legge sulle “*Charity and Sponsorship*” (ossia tutti gli enti nonprofit che già godevano di esenzione fiscale per le donazioni filantropiche). Nella loro dichiarazione dei redditi i contribuenti inoltrano la richiesta alla Tax Authority che a sua volta, dopo aver verificato i requisiti eroga l’importo assegnato. I “donatori contribuenti” restano anonimi.

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Tutte le persone fisiche residenti che presentano dichiarazione dei redditi. Viene richiesto un importo minimo per la designazione della somma (non unicamente basato sul calcolo dell’imposta sul reddito). Qualora il contribuente non la raggiungesse viene escluso dalla possibilità di poter devolvere la sua *philanthropy percentage*.

- *Chi sono i beneficiari?*

Tutti gli enti nonprofit e *non-governmental* (compresi le *Charity e Sponsorship Funds*), le istituzioni pubbliche regolate dalla legge sulle “*Charity e Sponsorship*” (che comprendono nella pratica quasi tutte le istituzioni pubbliche), la Chiesa e i sindacati.

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Solo le organizzazioni con lo status di PBO, ossia che svolgono un’attività tra quelle segnalate in un’apposita lista di *public benefit activities* (lo status di PBO è stato regolato attraverso un emendamento del 2002 alla legge sulle “*Charity and Sponsorship*”). Tale status garantisce infatti di per sé tutta una serie di requisiti inerenti la trasparenza dell’operato e l’*accountability*.

In ultimo non avere debiti con il settore pubblico (ad esempio tasse arretrate non pagate).

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

Alle organizzazioni non viene richiesto il report specifico per il *percentage philanthropy* unicamente perché come PBO devono presentare un report dettagliato con l’utilizzo di tutti i fondi ricevuti. Nello specifico devono presentare due report: il primo con l’illustrazione dei *grants* e delle donazioni ricevute e l’altro che indichi l’utilizzo di questi.

- *Riferimenti normativi*

I riferimenti principali sulla *percentage legislation* sono contenuti nella legge che regola le PBO (*Charity and Sponsorship Law*), mentre il riferimento all’istituto del 2% è contenuto in un emendamento del 2002 della “*Law on Residents’ Income Tax*”. I dettagli del funzionamento sono regolati dalla disposizione n. 305 del Ministro delle Finanze del 2002.

Polonia

Le persone fisiche possono decidere di devolvere l’1% delle tasse pagate ad una o più PBO attraverso un meccanismo differente rispetto agli altri paesi: in questo caso si tratta di una sorta di *tax credit* visto che è il contribuente stesso che riduce dell’ammontare totale delle tasse da pagare una quota dell’1% devolvendo poi direttamente al beneficiario prescelto (non c’è intermediazione della *tax authority*).

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Persone fisiche residenti che presentano dichiarazione dei redditi, fatta eccezione sia per i lavoratori nel settore dell’agricoltura che pagano le tasse regolate dall’*Agricultural Tax Act* che per i lavoratori che presentano dichiarazione attraverso i loro datori di lavoro (circa il 22%).

- *Chi sono i beneficiari?*

Le NGO. E' esclusa la Chiesa ma non le associazioni da questa istituite per attività di pubblico interesse (ad es. le scuole).

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Unicamente le PBO regolate dal *Public Benefit Activity and Volunteerism* e non avere debiti nei confronti del settore pubblico.

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

Viene richiesto, in quanto PBO, di rendicontare la provenienza e l'utilizzo di tutti i fondi ricevuti (non c'è una specifica per la *percentage philanthropy*) in un report che viene inoltrato al Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali.

- *Riferimenti Normativi*

La parte importante inerente la *percentage legislation* si trova nella legge che regola lo status di PBO (ACT OF LAW of 24 April 2003 on Public Benefit Activity and Volunteerism) , mentre nella *Law on Physical Persons' Income Tax on Public* dell'aprile 2003 vengono specificati modi e condizione per il funzionamento dell' *1% designation*.

Slovacchia

Sia le persone fisiche che le imprese possono devolvere il 2% della dichiarazione dei redditi ad NGO. Nel caso di imprese private possono scegliere più NGO cui devolvere (la *percentage philanthropy* è stata incrementata dall'1% al 2% a seguito di un emendamento dello *Slovak Income Taxes Act* del 2003). Le NGO devono registrarsi tramite notaio in una lista per diventare beneficiari, la Tax Authority provvede poi a trasferire gli importi devoluti alle NGO incluse nel registro notarile e i contribuenti restano anonimi.

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Sia le persone fisiche (alle quali viene richiesto un importo minimo per designare la quota al beneficiario) che le imprese private.

- *Chi sono i beneficiari?*

Le NGO che svolgono *public benefit activities*.

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Le NGO devono essere state costituite un anno prima della registrazione (e quindi due anni prima dell'erogazione effettiva della somma assegnata). Non devono avere debiti con il settore pubblico.

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

È richiesto di rendicontare separatamente la parte inerente i fondi della *percentage philanthropy*.

- *Riferimenti normativi*

Tutte le condizioni rilevanti e le previsioni procedurali si trovano nella *Income Taxes Act* che disciplina sia le persone fisiche che giuridiche (introdotto nel 2001 per il primo caso e nel 2002 nel secondo).

Romania

A seguito della riforma fiscale avvenuta nel 2003 attraverso *government emergency ordinance* la percentuale dell'imposta sul reddito che può essere devoluta ad NGO è stata incrementata dall'1% al 2% (seppur entrata in vigore nel 2006).

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Il contribuente persona fisica può devolvere la sua quota o attraverso la sezione apposita della dichiarazione dei redditi (*Declaration of global income*) o , qualora non utilizzi tale forma di dichiarazione (perché ad esempio è il datore a provvedere al pagamento) , inoltrando un apposito documento, il *Form 230 – Request regarding the destination of up to 2% of the annual tax*, all'ufficio amministrativo fiscale di competenza.

- *Chi sono i beneficiari?*

Gli enti non profit che rientrano nella legge OG n.26/2000 (che regola l'istituto della fondazione e dell'associazione) nonché altri enti non profit previsti da altre leggi (compresi enti ecclesiastici, sindacati e altre organizzazioni religiose).

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Essere in regole con le leggi che regolano i vari istituti degli enti non profit (comprendono un ampio spettro

di organizzazioni come precedentemente affermato).

- *Quali documenti vengono richiesti?*

Esistono legislazioni di riferimento in base ai distretti territoriali.

- *Riferimenti normativi*

Government emergency ordinance (OUG No. 138/2004) approvato con la legge 163 del 2005

E nella “vecchia” Europa?

Vengono di seguito presentati brevi “sintesi” sul funzionamento degli strumenti di sussidiarietà fiscale nel resto dell’Europa. A differenza di quello che avviene nei paesi dell’Est dove la materia è ormai da tempo oggetto di studio e discussione, nei restanti paesi dell’Europa occidentale il dibattito è poco sviluppato e rimane legato a forme di finanziamento tradizionale, come quello della Chiesa in Germania, o a nuovi meccanismi di implementazione della *percentage philanthropy* all’interno “libertà di culto”, come in Spagna e Portogallo.

Germania e la “Church Tax”

In Germania, i membri di una confessione religiosa hanno l’obbligo di partecipare alle spese delle attività della loro Chiesa di riferimento. Questa *Church Tax* venne introdotta nel XIX secolo come forma diretta di raccolta fondi da parte della Chiesa e, successivamente, è stata incorporate all’interno della Stato unitario. Oggi è lo Stato a raccogliere tale contributo, che è in aggiunta a quello personale sul reddito ed è dovuto solamente dai membri di ogni comunità religiosa. Le maggiori confessioni operanti nel paese sono registrate presso la fiscalità generale ed aggiornano la lista dei loro membri ufficiali in modo che lo Stato possa prelevare una percentuale che può variare dall’8% al 9% del reddito che devolve direttamente alla Chiesa di riferimento²⁹.

Dal punto di vista legale, l’Articolo 137 della Costituzione di Weimar e l’Articolo 140 del Codice Civile repubblicano (1949) forniscono la base giuridica di questa pratica. Una forma di tassazione simile esiste anche in Austria, sebbene le aliquote si aggirino intorno al 1,25% del reddito annuale lordo. Simili modalità sono presenti nell’ordinamento di Danimarca, Finlandia, Svezia e Svizzera.

Portogallo

Dal 2001 è possibile devolvere una quota pari al 5 per mille della tassa sul reddito alle organizzazioni (*charities*) sia pubbliche che private (*public utility institution of benevolence, assistance or humanitarian purposes or a private social welfare institution*). In ogni caso il contribuente non può scegliere a chi devolvere direttamente la somma in questione.

Il riferimento normativo è l’articolo 32 (commi 4 e 6) della legge n. 16 del 22 giugno 2001 sulla “libertà di religione”, il 5 per mille è infatti previsto nei commi precedenti inizialmente a scopi religiosi da devolvere alle sole organizzazioni religiose e nei commi successivi è poi contemplata, per chi non volesse devolvere ad enti religiosi, la possibilità di devolvere la stessa quota ad enti pubblici caritatevoli e/o istituzioni private di solidarietà sociale.

Spagna

I contribuenti possono trasferire il 7% delle tasse sul reddito alla Chiesa o per “altri scopi sociali” (solitamente si tratta di progetti legati a tematiche sociali quali povertà, esclusione sociale, anzianità, emigrazione etc., ma nell’ultimo accordo sono stati inseriti anche progetti direttamente collegati allo sviluppo della qualità della vita). Anche in questo caso, come precedentemente per il Portogallo, non possono scegliere direttamente il beneficiario. La *percentage designation* è stata aumentata nel 2007 dall’originario 0,54239% allo 0,7% con un accordo tra il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali e le NGO riunite nel *Spanish Council of NGOs of Social Action* aumentando così le risorse a disposizione da 127 milioni € (col quale sono stati finanziati 863 progetti sociali da 324 NGO) a circa 170 milioni €.

²⁹ John Allen, “In Europe ‘Church Taxes’ Not Unusual”, 35 (13) National Catholic Reporter 5 (1999), available at: www.natcath.com/NCR_Online/archives/012999/012999f.htm.

CONCLUSIONE

Come fa osservare Nilda Bullein dell' *European Center for Not-for-Profit Law*, da una analisi e comparazione di quello che avviene nei Paesi europei è difficile parlare di un meccanismo univoco di *percentage law* che sia funzionale e soddisfi tutte le esigenze delle parti in causa senza creare tensioni (Autorità fiscale, contribuenti ed NGO). In Ungheria, ad esempio, il sistema è molto semplice da utilizzare per i contribuenti e molto più "liberale" per le NGO, allo stesso tempo però ci sono molte più possibilità di commettere errori o abusi così come il sistema controlli da parte della *Tax Authority* è molto più costoso e burocratico. In Slovacchia il sistema è estremamente molto più controllato per le NGO, fatto che però disincentiva e determina una bassa percentuale di iscrizione per rientrare tra i beneficiari, mentre, nel caso della Lituania, i contribuenti si aspettano dalle autorità pubbliche informazioni più dettagliate sugli enti che stanno andando a finanziare. Nel resto d'Europa, l'approccio tradizionale è stato quella della "church tax", non solo in Germania, Spagna e Portogallo, ma anche in Italia dove il sistema dell'8 x 1000 alla Chiesa Cattolica è stato spesso utilizzato come modello di riferimento. Con il tempo, il sistema di *church tax* si è allargato andando ad includere un numero sempre più ampio (anche se ancora poco soddisfacente di confessioni) ed è servito come base di partenza per l'istituto 5 x 1000, che sebbene sia ancora all'inizio, si pone indubbiamente come una modalità all'avanguardia in Europa.

Associazionismo di promozione sociale, democrazia deliberativa e sviluppo civile

Estratto del contributo presentato dal Prof. Stefano Zamagni nell'indagine, curata nel corso del 2008 dall'ISFOL per conto dell'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo, riguardante tre campi d'analisi: Leadership; Partecipazione; Reti locali.

Il focus dell'attenzione dell'ISFOL è fissato su quello specifico segmento del mondo del non profit che è rappresentato dalle associazioni di promozione sociale (APS). Si tratta della componente di gran lunga più rilevante in senso numerico (89% di tutte le organizzazioni non profit italiane) e, paradossalmente, quella che ha ricevuto, finora, il minor numero di attenzioni e ricerche ad essa rivolte, rispetto a quanto è accaduto nei confronti del volontariato, della cooperazione sociale, delle fondazioni, delle imprese sociali. I rapporti di ricerca che l'ISFOL ha inteso realizzare colmano dunque una lacuna grave e concorrono a ravvivare l'interesse su questioni che reputo di centrale importanza per il progresso civile e morale del nostro paese. Triplice è l'obiettivo che questo rapporto centra. In primo luogo, si fa luce sul ruolo specifico che nel nostro paese l'associazionismo di promozione sociale svolge come generatore di legami sociali, attraverso una puntuale analisi delle varie pratiche associative nei settori di elezione delle APS (socio-assistenziale; cultural-educativa; ricreativo e sportivo; globalizzazione e ambiente). Secondo, la ricerca chiarisce, in modo convincente, in quale senso si può parlare dell'associazionismo come palestra di democrazia e come rimedio parziale alla crisi dei partiti politici. Dall'ampia documentazione statistica prodotta emerge, a tutto tondo, che non è vero che gli italiani sarebbero così disimpegnati sul fronte della *civic culture* come non pochi osservatori tendono a fare credere. In particolare, l'ipotesi da taluno avanzata, secondo cui l'Italia sarebbe caratterizzata dalla diffusione ad ampio raggio della *private politics* (l'idea cioè che gli attivisti politici disintermediano la politica, trasmettendo l'informazione direttamente ai cittadini-consumatori), non trova conferma nei dati statistici. Da ultimo, gli studiosi dell'ISFOL hanno dedicato, a ragion veduta, ampio spazio alla questione della *leadership* nelle organizzazioni non profit e, più nello specifico, nelle APS. Quindi, quali caratteristiche la *governance di una APS* dovrebbe esibire? Nella famosa schematizzazione di Mintzberg i soggetti del *non profit* (NP) apparterrebbero alla categoria delle "ideological organizations", vale a dire a organizzazioni a forte movente ideale. La vita di tali soggetti conoscerebbe tre fasi: quella della

nascita e della prima infanzia, in cui sono l'entusiasmo e la forte spinta iniziale i fattori di traino; quella del consolidamento, in cui la razionalizzazione degli schemi organizzativi prende il sopravvento; ed infine la fase che vede due esiti possibili: quella del contagio diffusivo nella società oppure quella involutiva in cui la "ideological organization" si subordina all'ambiente circostante. Come si sa, è quest'ultimo l'esito finale congetturato da Di Maggio e Powell nel loro celebre saggio quando parlano di isomorfismo organizzativo: a lungo andare, l'organizzazione a forte movente ideale tende a convergere – o per via di coercizione oppure per via mimetica – alla forma capitalistica di impresa.

Sono dell'avviso che il mondo del NP, nel nostro paese, e in particolar modo il mondo delle APS, sia ormai entrato in quella seconda fase di cui parla Mintzberg. E' dunque necessario, oltre che opportuno, che tali soggetti inizino ad interrogarsi sul loro assetto organizzativo interno, anche perché ciò significa predisporre per tempo, in modo saggio, a scongiurare il rischio di cadere nella trappola dell'isomorfismo organizzativo. A tale riguardo, ritengo che queste siano le tre principali sfide che debbono essere raccolte e possibilmente vinte:

a) come realizzare, cioè attuare, una vera e propria governance ispirata al principio del *democratic stakeholding*;

b) come risolvere il problema del conflitto interno;

c) come difendersi dal rischio del *group-think* (nel senso di Irving Janus),

a) Perché il democratic stakeholding

Per rispondere conviene partire dalla considerazione che l'agire associato, quale che esso sia, è sempre un'azione comune, "un'azione, cioè, che per essere compiuta ha bisogno del concorso intenzionale di due o più soggetti". (Viola, 2004, p.14). A ben considerare, è il fatto della diversità dei talenti e delle preferenze individuali a conferire alle azioni svolte in una APS lo status di azioni comuni. E' un fatto che le nostre società odierne costituiscono un mondo densamente popolato di azioni comuni. Tre sono gli elementi identificativi dell'azione comune. Il primo è che essa non può essere condotta a termine senza che tutti coloro che vi prendono parte siano consapevoli di ciò che fanno. Il secondo elemento è che ciascun partecipante all'azione comune conserva la titolarità e dunque la responsabilità di ciò che compie. E' proprio questo elemento a differenziare quella comune dall'azione collettiva. In quest'ultima, infatti, l'individuo con la sua identità scompare e con lui scompare anche la responsabilità personale di ciò che fa. Il terzo elemento, infine, è l'unificazione degli sforzi da parte dei partecipanti all'azione comune per il conseguimento di uno stesso obiettivo.

Thomas Schelling (1960) ha coniato una bella espressione a tale riguardo: quello della cooperazione è un "meeting of minds" (un incontro di menti).

L'implicazione importante che si trae da quanto precede è che, per le APS, quella della "coerenza psicologica" (come la chiama H. Schlicht) tra ciò che si dichiara di volere e ciò che si fa nella realtà, è condizione necessaria della loro stessa sopravvivenza. Non così invece per l'impresa, il cui management non ha bisogno di conoscere le motivazioni o le disposizioni d'animo di coloro che operano in essa. Gli basta che i comportamenti effettivi di costoro siano in linea con quanto contemplato nel piano di coordinamento. Ecco dunque la prima sfida: come disegnare il modello organizzativo delle APS in modo tale che esso sappia, da un lato, far emergere le disposizioni di tutti i partecipanti, e dall'altro valorizzare (nel senso di attribuire valore) le loro motivazioni intrinseche.

Si tratta cioè di offrire a tutti coloro che intrattengono rapporti con l'associazione la possibilità reale (non virtuale) di partecipare in qualche modo al processo deliberativo nelle forme che devono essere inventate. Giova ribadire che non basta la comunicazione trasparente (dare informazioni corrette e veritiere); né basta la consultazione di tipo concertativo. Occorre arrivare alla inclusione nel processo decisionale dell'organizzazione di tutti coloro che in essa operano.

b) La gestione del conflitto interno nelle APS

Compito specifico dell'autorità entro un APS è quello di far toccare con mano che la vita virtuosa è la vita migliore, non solo per gli altri, ma anche per se stessi. E' in ciò il significato della nozione di bene comune, cioè il bene di essere inseriti in un struttura di azione comune quale è, appunto, l'impresa. Mentre pubblico è contrario di privato, comune è contrario di proprio. Al tempo stesso, però, il bene comune non è dissociabile dal bene individuale.

c) Il rischio del group-think

La terza sfida cui sopra facevo riferimento è quella di trovare i modi di difesa nei confronti del rischio del *group-think*, che tende a colpire la maggior parte delle persone che fanno parte di un gruppo coeso e omogeneo, come, in generale, è quello che caratterizza una APS. I membri di un tale gruppo cercano l'unanimità di pensiero, fino al punto di non permettersi di prendere in considerazione opinioni alternative. Il *group-think* è sostanzialmente diverso dal consenso di facciata, perché nel primo caso il consenso dei membri è veramente reale ed il pensiero di costoro converge su norme di comportamento che tutti, all'interno del gruppo, ritengono corrette. Chiaramente, un atteggiamento del genere si dimostra bensì conveniente nel breve termine, perché favorisce la presa rapida delle decisioni, ma nella misura in cui esso riduce l'esercizio del pensiero critico porta al conformismo e dunque riduce, a lungo andare, la creatività dell'intero gruppo. Come si sa, per conservare la vitalità di una associazione ci vuole creatività, vale a dire una forte abilità di leggere *res novae* di questa nostra epoca e una altrettanto forte capacità di individuare il campo giusto su cui intervenire. Durante la lunga stagione della modernità, l'idea di fondo era che la creatività fosse una faccenda individuale: era sufficiente che una organizzazione avesse "un" creativo al proprio interno per riuscire ad affermarsi nella società. Se ne comprende la ragione solo se si pensa che quella industriale è stata una società basata, per quanto concerne le organizzazioni, sui tre principi seguenti. Primo, la struttura gerarchica del potere (per cui è "sufficiente" che pensino coloro che occupano le posizioni di vertice); secondo, la razionalizzazione delle procedure (per cui i comportamenti nell'organizzazione vanno depurati dalla dimensione emotiva e soprattutto relazionale); terzo, la standardizzazione non solamente dei servizi, ma anche dei linguaggi comunicativi.

La novità dell'attuale fase storica è il superamento, ormai completo, di questo modo di concepire il funzionamento di una organizzazione, quale essa sia. Ne deriva che la creatività individuale non basta più; occorre passare alla creatività di gruppo. Cosa comporta ciò? Che l'organizzazione stessa deve diventare creativa. Ebbene, l'organizzazione creativa non è compatibile con il *group think*, che è invece dannoso e controproducente: perché esso non favorisce certo l'organizzazione creativa.

L'ASSOCIAZIONISMO COME GENERATORE DI CAPITALE CIVILE

Se si considera il ruolo specifico svolto dalle APS nella costruzione del capitale civile di un paese o di un territorio è necessario tener ben presente un problema molto sentito nell'attuale dimensione: il difficile equilibrio tra sicurezza e libertà.

I cittadini richiedono un grado sempre maggiore di sicurezza ad istituzioni politiche e/o economiche, limitando di fatto il livello di libertà personale e creando così insoddisfazione.

Il lavoro di tutela soddisfa bisogni reali, ma è incapace di creare nuovo valore, generando un vero e proprio spreco sociale.

Per determinare quale sia il giusto equilibrio tra il livello di sicurezza e quello di libertà è indispensabile far riferimento al *capitale civile*, che è costituito da tre elementi fondanti:

1. **capitale sociale**, inteso come insieme di relazioni fiduciarie basate sul principio di reciprocità e diviso a sua volta in tre tipologie:
 - a. *bonding*, che è l'insieme delle relazioni fiduciarie che si instaurano tra persone del medesimo gruppo sociale, caratterizzato da forte omogeneità di valori e interessi. Si verificano forme di solidarietà a beneficio dei soli componenti del gruppo;
 - b. *bridging* è il capitale sociale che persone appartenenti a gruppi con interessi e culture distanti, riescono ad instaurare e mantenere in forma stabile. La conseguente fiducia generalizzata è il fattore chiave di avanzamento per le economie di mercato, rendendo più agevole, tramite l'abbassamento dei costi di transazione, la stipula dei contratti e la credibilità esecutiva;
 - c. *linking* è la rete di relazioni tra organizzazioni della società civile, soggetti della società commerciale ed enti della società politica, volte alla realizzazione di opere e iniziative che non sarebbero in grado di portare avanti da soli. Il principio che sostiene tale forma di capitale sociale è la *sussidiarietà circolare*.
2. **il capitale istituzionale**, cioè l'assetto politico-istituzionale e in particolare il modello di democrazia vi-

gente. L'esempio più rilevante di istituzioni politiche è costituito dal modello di democrazia in atto in un determinato paese: elitistico-competitivo, oppure populistico, oppure comunitarista, oppure deliberativo. Ebbene, con riferimento all'attuale passaggio d'epoca, il modello elitistico-competitivo di democrazia, i cui meriti storici sono indubbi, non è più in grado di assicurare elevati tassi di progresso e di dilatare gli spazi di libertà dei cittadini. E' piuttosto il modello deliberativo di democrazia la meta verso cui tendere se si vuole aumentare lo stock di capitale civile.

Tre sono le caratteristiche essenziali del modello elitistico-competitivo:

1. democrazia come metodo di selezione di un'élite che, essendo esperta, è capace di prendere le decisioni necessarie e di selezionare, all'interno della società, coloro che sono in grado di prendere le decisioni richieste dal corpo politico;
2. ostacolo agli eccessi di potere della *leadership* politica;
3. orientamento alla crescita economica e allo sviluppo della società.

In definitiva, l'idea di base di tale modello di democrazia è che le imprese gestiscono i mercati e i governi regolano le imprese; d'altra parte, le burocrazie di vario tipo gestiscono l'amministrazione pubblica e il governo controlla e regola la burocrazia.

Questo modello di democrazia ha consentito di ottenere risultati positivi a partire dal secondo dopoguerra, ridimensionati poi da alcuni mutamenti di portata epocale – quali la globalizzazione e l'introduzione nel processo economico delle nuove tecnologie infotelematiche. La democrazia non può consistere solo in meccanismi di rappresentanza e tutela degli interessi.

Il principio democratico si regge su due pilastri fondamentali:

- tutti coloro che direttamente o indirettamente vengono influenzati da una decisione politica possono, almeno in una qualche misura, concorrere a influenzare la decisione stessa;
- coloro che hanno acquisito per via elettorale il potere e la responsabilità nella presa di decisioni, devono risponderne elettoralmente ai cittadini (principio dell'imputabilità personale dell'agire politico).

Il modello elitistico-competitivo di democrazia non è più in grado di generare e difendere le istituzioni economiche da cui dipende. La democrazia deliberativa, invece, mostra di essere all'altezza della situazione. Una democrazia deliberativa, fondata su elementi ideali che plasmano la pubblica opinione, mai potrà accettare che le disuguaglianze tra soggetti degenerino in differenze.

Non è compatibile col metodo deliberativo la posizione di chi, in nome dell'ideologia o della difesa degli interessi della propria parte, si dichiara impermeabile alle altrui ragioni.

3. Il terzo elemento costitutivo del capitale sociale è delineato dalle **specificità della matrice culturale** che plasma l'ethos pubblico di una comunità o di un paese.

Lo sviluppo economico moderno consegue dalla creazione di una nuova cultura.

È appurato che non sempre incentivi o istituzioni efficienti generino risultati economicamente positivi; fondamentale è la reazione degli attori sociali, che si distinguono per matrice culturale, contraddistinta a sua volta da tradizioni, norme sociali di comportamento, religione ecc.

Per quanto riguarda la matrice culturale bisogna porre particolare attenzione al modello liberale di ordine sociale, che si fonda sul binomio libertà-responsabilità, garantendo ai cittadini eguali opportunità di accesso a posizioni e risorse. Una volta effettuate le proprie scelte, però, il cittadino è tenuto ad assumersene piena responsabilità.

PERCHÉ SI PONE OGGI UN PROBLEMA DI RAPPRESENTANZA DEL TERZO SETTORE.

Il Terzo Settore (TS) italiano pone come questione ineludibile e improcrastinabile il tema della rappresentanza, per due ragioni principali:

La prima è che, nonostante lo sviluppo imponente delle organizzazioni della società civile (soprattutto nel corso degli anni '80 e '90) non si è ancora attuato, nel Paese, quel *riconoscimento* del Terzo settore da parte delle istituzioni pubbliche e private. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: il TS viene onorato con attestati di merito e onorificenze varie, ma ad esso si continuano ad attribuire ruoli ancillari, negandogli la possibilità di accedere al confronto con le varie parti sociali con parità di poteri e di responsabilità. Il TS

italiano è ormai un soggetto adulto e solido senza tuttavia rappresentanza.

È opportuno un chiarimento sulla nozione di “parte sociale”, che è una organizzazione collettiva di interessi, potenzialmente in conflitto con quelli di altre parti sociali, eppure orientata all’interesse generale, dell’intero corpo politico. La differenza tra una corporazione e una parte sociale, allora, sta nel fatto che la prima tutela gli interessi dei suoi membri a prescindere dall’interesse generale o addirittura a suo scapito; la seconda, invece, non perde di vista il fine generale del sistema.

C’è una seconda grossa differenza tra cultura corporativa e cultura della parte sociale: la prima conduce al modello corporativo di ordine sociale, nel quale le corporazioni, in quanto attori collettivi, non agiscono separatamente dallo Stato, ma per il suo tramite, nelle materie di politica pubblica; la seconda invece mira al modello concertativo di ordine sociale, nel quale le parti sociali costituiscono una vera e propria infrastruttura istituzionale della società, con le caratteristiche di autonomia e di auto-organizzazione che sono proprie di una istituzione sociale.¹ Ebbene, se si vuole che il TS diventi parte sociale nel senso ora specificato, il problema della rappresentanza non può essere eluso. Non è così, evidentemente, se si ritiene che quella del TS debba rimanere una esperienza di nicchia, in cui si testimoniano valori forti e in cui si pratica *l’advocacy*, oppure si pensa al TS come ad una sorta di riserva di moralità a disposizione dei vari attori della società, in particolare quelli economici e quelli politici, cui attingere in periodi di crisi acuta. Per assolvere a tali compiti, certamente di decisiva rilevanza, non c’è alcun bisogno che il TS si adoperi per sciogliere il nodo della sua rappresentanza.

La seconda ragione dell’urgenza di affrontare il problema qui in discussione è il desiderio di superare la dicotomia, ormai paralizzante, tra pubblico e privato recuperando la dimensione del civile. L’operazione da tentare è il passaggio dal modello dicotomico di ordine sociale al modello tricotomico: *pubblico, privato, civile*.

Il modello di rappresentanza del TS non dovrà essere quello della rappresentanza politica e ancor meno sindacale, quanto piuttosto, il modello deliberativo, secondo cui il modo nel quale le varie espressioni del TS giungono alla decisione collettiva è quello proprio della deliberazione, vale a dire “del processo dialogico in cui ci si scambia argomentazioni, finalizzato alla risoluzione di situazioni problematiche che non sarebbero risolvibili senza il coordinamento interpersonale e la cooperazione”.²

Si notino, ora, le differenze più rilevanti tra questo metodo e i metodi che vengono usualmente seguiti nelle sfere del privato e del pubblico per giungere alla decisione collettiva. Quello adottato dalla sfera pubblica è tipicamente il metodo della votazione, secondo cui, in forza del principio “una testa, un voto”, vince chi riesce a raccogliere più consensi. Ma la votazione, a differenza della deliberazione, è basata sull’aggregazione di preferenze già formate che non mutano in seguito al confronto critico delle posizioni. Inoltre, non è richiesto che la maggioranza sia in grado di fornire ragioni che possano essere rispettate dalla minoranza, anche se non condivise da quest’ultima.

D’altro canto, nella sfera del privato il metodo è quello della negoziazione e lo strumento di base è il contratto. Il contratto ha certamente bisogno del concorso intenzionale delle parti in causa perché possa essere siglato, ma ciascuna di essa persegue fini diversi, spesso contrapposti. Nella deliberazione, invece, le parti perseguono un fine comune, anche se per strade diverse e con motivazioni diverse. Notevole è la differenza tra la situazione in cui si condivide che ognuno persegua il proprio fine – come accade nel contratto – e la situazione in cui si ha un fine comune da perseguire. Si tratta della medesima differenza che passa tra un “bene comune” e un “bene pubblico”. Nel primo caso, il vantaggio che ciascuno trae dal suo uso non può essere separato dal vantaggio che altri ne traggono. Come a dire che l’interesse di ciascuno si realizza *assieme* a quello degli altri e non già *contro*, come avviene col bene privato, né a *prescindere*, come accade col bene pubblico.

Il TS potrebbe adottare, nelle condizioni attuali, il modello deliberativo, promovendo la costituzione di veri e propri *forum deliberativi* su base territoriale.

Una prima ragione ha a che vedere con il fatto che il TS è, per sua natura, il luogo privilegiato del pluralismo

¹ Per un approfondimento dei caratteri distintivi del corporativismo, il quale esige l’esistenza di strutture di intermediazione degli interessi inclusive e centralizzate, rinvio a F. Traxler, *Le metamorfosi del corporativismo*, Stato e Mercato, 69, 2003.

² J. Bohman, *Public Deliberation*, Cambridge, MA. MIT University Press, 1996.

identitario, un luogo capace di ospitare soggetti che hanno identità (culturali, religiose, etniche) diverse. Ora, mentre la crisi delle forme della rappresentanza tradizionali (sia politiche sia sindacali) trova il principale fattore esplicativo nel fenomeno della multiappartenenza, questo stesso fenomeno costituisce un punto di forza per il TS, in quanto la rappresentanza “fordista”, volta a tutela degli interessi, ha bisogno di unire le forze per accrescere il potere negoziale, ma per far ciò occorre che tra i soggetti rappresentati vi sia una certa omogeneità delle strutture di preferenza. Quella del TS, invece, è basicamente una rappresentanza di identità e di valori e, pertanto, la pluriappartenenza dei soggetti che partecipano ai forum deliberativi è un fattore di vantaggio comparato.

La seconda ragione a favore del modello deliberativo per la rappresentanza del TS sta nel fatto che tale modello costituisce il miglior antidoto contro il pericolo che i soggetti del TS possano essere “catturati” nelle maglie del sistema politico, come effetto del richiamo del partito-centrismo.

Una delle più significative e vistose tendenze in atto nelle democrazie dell’Occidente avanzato è l’impiego, da parte delle coalizioni partitiche, delle reti sociali della società civile per guadagnare consensi alle loro piattaforme elettorali. La crisi della forma partito induce i partiti a ricercare il consenso necessario per vincere le elezioni all’interno della società civile organizzata. Chiaramente, le reti sociali sono lo strumento più efficace a tale scopo e ottengono in cambio dalla politica non solamente risorse per finanziare le proprie attività, ma soprattutto l’accoglimento nei programmi politici di alcune almeno delle proprie proposte e dei propri valori guida.

Cosa devono fare i forum deliberativi per risolvere positivamente un problema di cooperazione e non già di semplice coordinazione? Bratman³ dà una buona risposta quando indica tre condizioni:

1. i partecipanti all’azione comune assumono reciprocamente come rilevanti, e quindi meritevoli di rispetto, le intenzioni altrui. Questa la condizione di *mutual responsiveness*, per la quale non basta che i soggetti partecipanti al forum intendano fare la stessa azione; occorre anche che vogliano farla insieme.
2. In secondo luogo, ciascuno si impegna in un’attività congiunta, sia pure per ragioni diverse, e sa che anche gli altri intendono fare lo stesso. E’ il *commitment to the joint activity*, secondo cui ciascun soggetto condivide lo scopo dell’attività svolta in comune.
3. Infine, ognuno si impegna ad aiutare gli altri nei loro sforzi così che il risultato finale possa essere conseguito al meglio.

E’ questo il *commitment to mutual support*. Si osservi che l’aiuto reciproco deve manifestarsi mentre si svolge l’attività congiunta, non *a latere*, né al termine dell’azione. Essendoci una congiunzione degli interessi, nel prestare il proprio aiuto agli altri si continua a perseguire il proprio interesse. E’ questa la specifica interpretazione del principio di reciprocità che il TS mette in pratica.

Cosa deve fare un forum deliberativo per soddisfare queste tre condizioni? Deve rendere pervia la via della comunicazione tra i suoi componenti, impegnarsi a praticare l’equità, evitando sia l’asservimento sia lo sfruttamento.

La comunicazione è cosa diversa dall’informazione. Mentre, un’informazione completa è tutto quel che serve ai fini della soluzione di un problema di coordinamento delle decisioni, la cooperazione presuppone la messa in pratica di quel particolare strumento di democrazia deliberativa che è l’esercizio tra i membri del forum dell’opzione *voice*.

Il significato, notevole, dell’agire dei soggetti del TS è quello di estendere l’esercizio della voce alla sfera delle relazioni economiche. Come si è detto sopra, il processo deliberativo postula la possibilità dell’auto-correzione e quindi che ciascun soggetto ammetta, fin dall’inizio, la possibilità di mutare le proprie preferenze alla luce delle ragioni addotte dagli altri. Ciò implica che non è compatibile col metodo deliberativo la posizione di chi, in nome di un qualche principio gerarchico, si dichiara impermeabile alle altrui ragioni. Se è vero che per costruire una rete basta la coordinazione, è del pari vero che le strutture reticolari danno il massimo dei loro vantaggi quando sono soddisfatte le tre condizioni di cui parla Bratman.

L’altro requisito è il *commitment* per l’equità *interna*. L’idea di cooperazione si distingue da quella di coordinazione proprio in ciò che, mentre quest’ultima postula la gerarchia, la prima presuppone la pari dignità dei soggetti e degli ambiti in cui essi operano. La cooperazione esige assai più della coordinazione, in quanto si basa su regole e procedure accettate e fatte proprie da tutti i partecipanti. E’ certamente vero, infatti, che in

³ M. Bratman, *Shared cooperative activity*, in *Faces of Intention*, Cambridge, CUP, 1999.

ogni azione comune, e quindi anche in un forum deliberativo, c'è bisogno che qualcuno eserciti la funzione di comando per far convergere le singole volontà. Ma mentre nella sfera del pubblico il comando discende dalla gerarchia di potere, e nella sfera del privato esso è attribuito ai detentori del diritto di proprietà, nei forum deliberativi la funzione del comando è attribuita a chi dimostra, in pratica, di essere capace di autorità.

L'unica via capace di far compiere al mondo delle APS un decisivo balzo in avanti consiste nel realizzare, con la dovuta gradualità, la convergenza di posizioni su questioni fondamentali come quelle accennate. D'altro canto, è a tutti chiaro che senza una qualche convergenza non si potrà costruire una vera rappresentanza e pensare di giungere, in tempi ragionevoli, ad un modello di ordine sociale basato sulla triade pubblico, privato, civile.

Leadership e risorse umane nelle APS

L'indagine che si presenta ha l'intento specifico di mettere a fuoco soprattutto una serie di aspetti riconducibili alle caratteristiche ed alla gestione della *leadership* nelle APS, ossia di fornire alcuni riscontri empirici a quesiti inerenti i profili e gli stili di conduzione e gestione. Si tratta di interessi classici in riferimento alle discipline delle organizzazioni, che nel caso specifico sono del tutto attinenti alle peculiari finalità di promozione sociale di queste realtà.

Il lavoro propone una riflessione su alcune indispensabili declinazioni operative della *leadership* rispetto alle peculiarità di queste organizzazioni; esamina alcune tipicità organizzative anche in un'ottica comparativa con esperienze (non sempre) di confine; cerca di ricostruire una mappa dei principali fabbisogni e delle opportunità formative delle risorse umane del settore (in primis, dei cosiddetti leader). Dunque, sebbene quello della *leadership* abbia rappresentato il principale elemento ispiratore in fase di messa a punto del disegno e degli strumenti d'indagine, le potenzialità euristiche dello studio possono risultare ben più ampie, ed in grado di ampliare le conoscenze disponibili sul settore attraverso acquisizioni di vario tipo, talvolta del tutto originali.

L'INDAGINE SUL CAMPO: IMPOSTAZIONE TECNICO-METODOLOGICA

La rilevazione è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario strutturato con risposte precodificate i cui *item* sono stati elaborati con riferimento agli interessi conoscitivi ed alla letteratura di settore. Al momento della rilevazione il totale dei nominativi *certi* di APS è risultato pari complessivamente a 4796 unità¹. In fase di definizione del piano di campionamento, si è deciso di operare con una quota di circa 1000 casi, selezionate attraverso un'allocazione casuale non proporzionale delle singole unità statistiche.

In base ai risultati dell'indagine pilota si è ritenuto opportuno ricorrere ad un mix di strumenti telematici (CATI, e_mail, etc.) in grado di garantire il buon esito dell'indagine e la possibilità di ottenere una resa adeguata rispetto al totale di contatti realizzati per la somministrazione dei questionari.

La rilevazione è stata effettuata nel corso del primo trimestre del 2009. La successiva elaborazione ed analisi dei dati, effettuata con ricorso al software SPSS, si è chiusa nel mese di dicembre dello stesso anno.

PROFILO DELLE APS ESAMINATE

L'analisi delle caratteristiche organizzative di base delle APS ricadute nel campione si è focalizzata su

¹ Si tratta di nominativi "certi" nel senso che – in fase di consultazione ed analisi dei citati Registri regionali – si è potuto verificare come la 383/2000 non sia stata recepita in maniera uniforme neppure nelle regioni che avevano già provveduto al varo dei Registri medesimi. In molti casi, infatti, l'inclusione nei Registri non discriminavano a sufficienza fra realtà affini (in alcuni casi vi risultavano incluse altre tipologie associative, tra cui - ad esempio - "associazioni familiari"), per cui è stato necessario estrapolarne le sole Associazioni di promozione sociale con conseguente sotto-dimensionamento rispetto all'entità complessiva dei soggetti censiti dai Registri di settore

alcuni tipici aspetti di ordine strutturale rapportati alle specificità dell'oggetto di studio. Al contempo, l'identificazione del set di indicatori ha inteso favorire la possibilità di effettuare comparazioni con dati di fonte esterna, in particolare con le rilevazioni dell'ISTAT sul Terzo settore. Pertanto, sono stati presi in considerazione indicatori di tipo anagrafico, di articolazione territoriale ed operativa, di tipo gestionale, connessi alla dimensione organizzativa, alle modalità ed al livello di partecipazione degli associati, relativi alla provenienza ed al volume delle risorse economiche, alle attività e ai servizi erogati. Tali elementi consentono di delineare aspetti tipici e caratterizzanti di queste realtà rispetto ad organizzazioni di confine, nonché di delineare una distinzione tipologica fra APS.

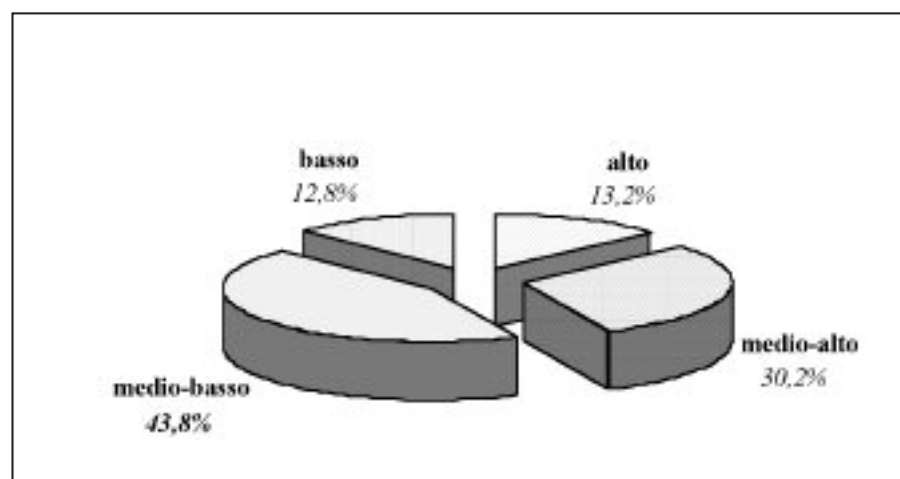
Questo ultimo aspetto ha rappresentato un interesse prioritario della ricerca, poiché il mondo dell'associazionismo pro-sociale presenta – con maggiori accentuazioni rispetto alle altre componenti del Terzo Settore – livelli elevati di differenziazione interna.

È possibile distinguere tipologie e profili strutturali differenziati in base alla dimensione ed all'assetto operativo, in riferimento al quale si possono identificare realtà di livello "micro" o "macro". Al contempo, si può plausibilmente ritenere che a tale gradazione corrispondono modelli e dinamiche organizzative anche significativamente differenti; ossia:

- che realtà associative di tipo *micro*, radicate in uno specifico territorio e con una base associativa contenuta, possano presentare maggiori livelli di specializzazione operativa, oltre che modalità di esercizio della *leadership* più orientate verso l'ambiente interno dell'organizzazione e le interazioni con gli associati;
- che, di converso, realtà di tipo *macro* – in quanto territorialmente più articolate e dimensionalmente consistenti – possano presentare una pluralità di offerte e proposte operative, unitamente alla necessità di governare attraverso la *leadership* una rete di relazioni esterne più ampia e complessa.

In via preliminare, si dirà che il 13,2% di casi è ricaduto nel *cluster* più elevato di "dimensione ed articolazione operativa", identificando così realtà di livello "macro"; il 30,2% in quello medio-alto; il 43,8% in quello medio-basso; il 12,8% in quello più basso.

Fig. 1 – Cluster di APS per "dimensione ed articolazione operativa". Valori %



Fonte: Isfol

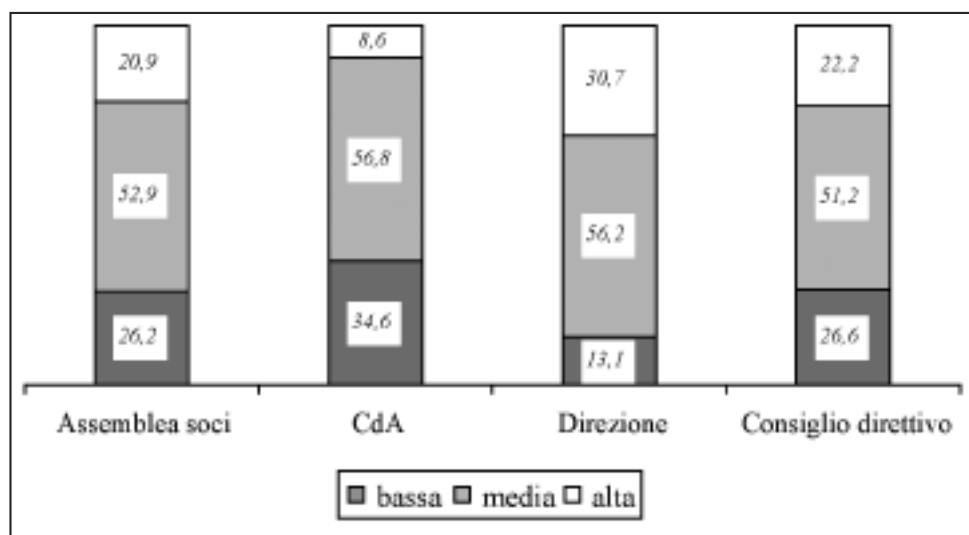
Il riferimento al periodo di costituzione degli organismi esaminati segnala la prevalenza di realtà piuttosto giovani accanto ad altre molto anziane. Il *range* risulta, infatti, molto ampio, l'anzianità anagrafica presenta un'evidente relazione diretta con la "dimensione ed articolazione operativa": le realtà "macro", difatti, presentano un'età notevolmente superiore alla media della distribuzione, la quale si riduce via via fino ai 10 anni circa delle APS "micro". In genere, le APS esaminate sono organismi mono-sede [87,2%], che operano – cioè – unicamente attraverso la sede principale, corrispondente a quella legale. Le realtà con più di una sede rappresentano, pertanto, poco più di un quinto dei casi. Mediamente, le realtà più articolate dispongono di 4 sedi oltre quella legale.

Un aspetto distintivo dell'associazionismo pro-sociale consiste nel forte radicamento con il contesto socio-territoriale primario di riferimento.

Sul piano degli organi di governo, le APS dispongono in ordine di frequenza:

- di un'Assemblea dei soci (93,2% dei casi);
- di un Consiglio direttivo (85% dei casi);
- di una direzione operativa (26,5%);
- di un Consiglio di amministrazione (17%).

Fig. 2 – Percezione del livello di partecipazione alla vita associativa, per organi di governo dell'APS. Valori %



Fonte: Isfol

I dati sembrano segnalare che le realtà più giovani presentano forme di governo più orientate alla partecipazione ed alla collegialità, mentre quelle più anziane sembrerebbero dotarsi con maggiore frequenza di soluzioni più snelle e tese all'efficienza.

La presenza di funzioni direttive tende ad associarsi in forma diretta soprattutto con la "dimensione ed articolazione operativa" delle APS. I modelli ed i processi di governo risultano, quindi, condizionati in modo significativo dall'anzianità e dal grado di strutturazione organizzativa.

La modalità principale attraverso cui si promuove l'informazione e la partecipazione alla vita associativa è rappresentata da comunicazioni periodiche e regolari ai soci attraverso il ricorso a supporti cartacei e/o telematici. Tali modalità si modificano sensibilmente in rapporto al grado di strutturazione organizzativa delle APS: nelle realtà più ampie ed articolate si ricorre più di frequente a forme di comunicazione e partecipazione basata sul ricorso a strumenti mediatici, mentre nelle situazioni "micro" e di più recente istituzione prevalgono soluzioni dirette *face-to-face*.

Il mondo associativo sembra confermarsi come il segmento con risorse di gran lunga più scarse del Terzo settore italiano².

Il volume delle entrate è naturalmente condizionato, dal grado di solidità strutturale ed operativa delle associazioni. Si può rilevare, infatti, come esso aumenti progressivamente all'aumentare della dimensione organizzativa.

² Le pubblicazioni ISTAT citate nella nota precedente riportano i valori medi delle entrate per organizzazione nei comparti:
 - del volontariato (2001, p. 35), che nel 2001 dichiarano un volume di medio di entrate di 78mila euro, il quale – rivalutato al 2007 attraverso l'indice FOI (ossia, l'indice dei prezzi che si riferisce ai consumi dell'insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente extragricolo, cui si ricorre per adeguare periodicamente i valori monetari) – dà un totale di entrate medio di 125 mila euro;
 - delle fondazioni (2009, p. 31), che nel 2005 presentano entrate medie per 3,3 milioni di euro, che divengono 3,6 nel 2007 col medesimo metodo di rivalutazione a prezzi costanti;
 - delle cooperative sociali (2008, p. 33), con entrate medie di 866mila euro nel 2005, che corrispondono a 940mila con la rivalutazione.

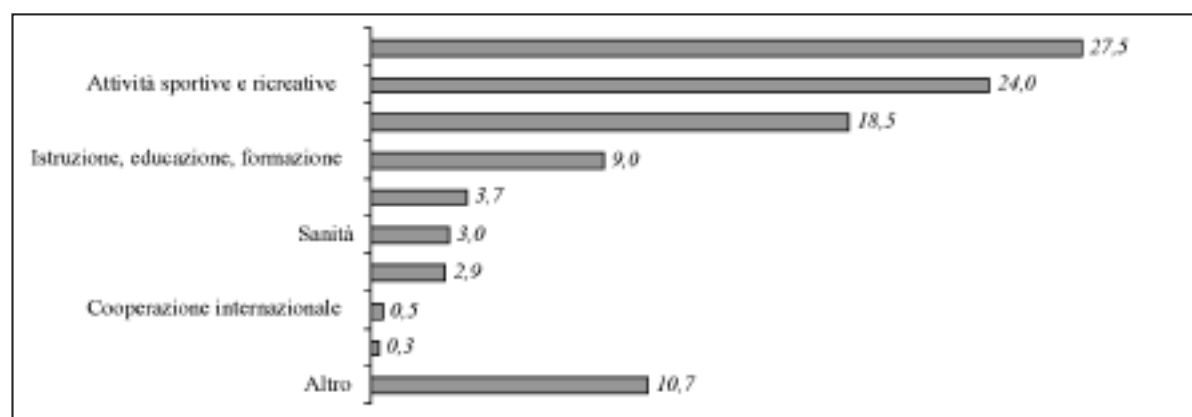
Infine, si osserva che l'entità delle risorse è condizionata anche dalla fonte di finanziamento principale dell'associazione. Va detto che la maggior parte delle realtà esaminate (52,4%) trae le proprie risorse dalle quote degli associati, cui seguono – nell'ordine – i contributi pubblici (28,3%), i contributi di privati non associati (11,4%), la vendita di beni e servizi (6,2%), o altro (1,7%). Tali fonti, tuttavia, presentano un'incidenza diversa in corrispondenza della dimensione organizzativa: fra le realtà "macro", infatti, assumono una particolare rilevanza le contribuzioni pubbliche e la vendita di beni e servizi, mentre tende a ridursi il rilievo delle quote associative; di converso, queste ultime – insieme ai contributi di privati non associati – hanno un peso superiore nelle realtà "micro". Le prime, in sostanza, sembrerebbero più orientate al mercato, le seconde più dipendenti da un approccio mutualistico.

Sul piano generale, i servizi offerti sono in larga misura rivolti sia a soci sia a non soci, cui seguono gli associati come *target* esclusivo (37%) mentre solo una quota marginale si rivolge esclusivamente a "non soci". I dati disponibili evidenziano che le organizzazioni con un livello di strutturazione inferiore esprimono una maggiore vocazione alla fornitura di servizi verso terzi non associati. Infatti, se fra le APS "macro" circa la metà dei casi si limita a svolgere attività per i soci, tale quota cala progressivamente fino ad attestarsi ad 1 caso su cinque al polo opposto della scala. Queste ultime sono – al contrario – largamente orientate verso un insieme eterogeneo di destinatari interni ed esterni alla base associativa. Ne deriva, in sostanza, che le realtà "micro" presentano una maggiore propensione ad attività verso l'esterno pur essendo – come visto sopra – meno proiettate verso la vendita di beni e servizi; di contro, le realtà "macro" operano soprattutto verso beneficiari interni pur avendo un maggior radicamento nel mercato. Sembrano, così, delinearsi due modelli peculiari nel rapporto intrattenuto con l'interno-esterno dell'organizzazione: nel primo caso sembra prevalere un approccio fondato sulla *"promozione sociale aperta alla comunità"*; nel secondo una sorta di *"mutualismo inclusivo orientato al mercato"*.

Se questi dati si considerano in rapporto al periodo di costituzione, si evince che le APS più giovani e meno strutturate presentano una maggiore propensione all'apertura verso target esterni, che sembra gradualmente stemperarsi nelle APS più anziane, le quali – difatti – presentano una più spiccata proiezione interna. In tal senso, i due approcci di cui sopra potrebbero anche essere intesi come fasi specifiche del ciclo vitale di queste organizzazioni, le quali col tempo – aumentando di dimensioni, di grado di strutturazione ed articolazione, di formalizzazione ed istituzionalizzazione della vita associativa, nei fabbisogni di risorse, nonché nell'ampiezza delle reti esterne – potrebbero gradualmente transitare dall'uno all'altra concezione dell'azione di promozione sociale.

Ma quali sono gli ambiti specifici di intervento delle APS? La Fig. 3 riporta, in proposito, la graduatoria dei principali settori di attività svolte dalle APS, da cui si desume un impegno predominante nelle attività culturali, sportive e ricreative, in cui risulta impegnata oltre 1 organizzazione su 2. Altri ambiti di portata significativa sono rappresentati dall'assistenza sociale, e dall'istruzione, mentre l'impegno su tematiche ambientali, della sanità e della promozione dei diritti risulta fortemente minoritario. Si noti, infine, la presenza di un aggregato piuttosto ampio costituito da campi di impegno diversificati, che conferma una particolare eterogeneità di queste realtà anche sul piano strettamente operativo.

Fig. 3 – Graduatoria dei principali settori di attività delle APS. Valori %



Fonte: Isfol

Questi dati – oltre ad allinearsi ai risultati di rilevazioni periodiche effettuate sul versante della partecipazione ad attività associative³ – sembrano rimarcare il carattere peculiare e distintivo del mondo delle APS, le quali sono tradizionalmente “attive in ambiti dove l’accento è posto sulla *dimensione espressiva* del legame sociale, sullo stare insieme anziché sull’erogazione di prestazioni di servizio”⁴. È un aspetto che trova ulteriore conferma se si opera un raffronto con i principali settori di attività delle varie componenti del Terzo settore italiano (Tab. 1).

Tab. 1 – Principali settore di attività nelle componenti del Terzo Settore. Valori %

Settori di attività	a.	b.	c.	d.
	Associazionismo	Volontariato	Cooperative sociali (tipo A)	Fondazioni
Cultura, sport, ricreazione	51,4	16,6	10,7	30,3
Istruzione, ricerca	9,0	3,2	21	33,9
Sanità	3,0	28,0	9,0	4,8
Assistenza sociale	18,5	27,8	59,1	21,6
Altro	18,1	24,4	0,2	9,4

a. Campione. Fonte Isfol. Dati 2007; b. Universo. Fonte Istat, dati 2003; c.-d. Universo. Fonte Istat, dati 2005

Elaborazione Isfol su dati Isfol e Istat

Si evince come l’ambito culturale-ludico-sportivo tenda a polarizzare in modo del tutto peculiare l’attività di questo comparto. Il volontariato si distingue, di converso, per una vocazione diffusa verso il settore socio-sanitario, su cui si concentra anche l’interesse delle cooperative sociali. Si conferma, cioè, che “le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali si sono specializzate, assumendo un profilo ben delineato nella transizione verso un regime misto di Welfare. Come detto, al contrario, l’associazionismo si caratterizza per una maggiore centratura sulla valorizzazione della socialità e della cittadinanza attiva, e meno sulla erogazione di servizi e prestazioni integrative del welfare.

³ La nostra graduatoria, infatti, risulta piuttosto simile a quella predisposta periodicamente dall’Iref in base alla partecipazione alle attività delle associazioni di promozione sociale per tipologia di attività prevalente. Nell’ultima rilevazione disponibile (2006) risulta la seguente articolazione: associazionismo sportivo: 36%; ricreativo 29%; culturale 27,3%; socio-assistenziale 10,5%; religioso 8,4%; etc. In proposito: D. Recchia, F. Volpi, 2007, cit., p. 221.

⁴ D. Catania, *Le associazioni di promozione sociale di fronte alle sfide del terzo millennio. Un’agenda di lavoro per promuovere l’associazionismo in Italia*, Aracne Editrice, Roma, 2006, p. 13

Tab. 2 – Principali settore di attività delle APS, per “dimensione ed articolazione operativa”. Valori %

	bassa	medio-bassa	medio-alta	alta
Cultura, sport, ricreazione	54,2	52,9	51,4	42,1
Istruzione, ricerca	10,2	9,2	9,0	7,4
Sanità	2,5	2,5	2,5	5,8
Assistenza sociale	13,6	18,9	18,0	25,6
Altro	19,5	16,5	19,1	19,0

Fonte: Isfol

Tuttavia, anche questo aspetto trova un importante elemento di distinzione nella dimensione di scala delle associazioni, poiché – come si rileva dai dati (Tab. 2) – le associazioni più strutturate (in genere, i soggetti appartenenti alle grandi centrali associative, come ACLI ed Arci) tendono a proiettarsi maggiormente come fornitori di servizi nel comparto socio-assistenziale ed in parte in quello sanitario mentre le realtà di dimensioni più contenute si collocano con maggiore frequenza nel settore culturale-ludico-sportivo ed in certa misura dell'istruzione. Questi ultimi settori, che costituiscono tradizionalmente il *core* operativo dell'associazionismo, sembrano rientrare in misura più netta nel modello definito di “promozione sociale aperto alla comunità”, poiché:

- hanno più di frequente i soci – al più unitamente a non soci - come destinatari (Tab. 3a);
- si finanziano soprattutto attraverso quote associative – ed al più attraverso contribuzioni – e meno tramite la vendita di beni e servizi (Tab. 3b);
- soprattutto, presentano livelli di formalizzazione della partnership con l'ente pubblico visibilmente inferiori alla norma.

Tab. 3 – Principali settore di attività delle APS, per destinatari dei servizi, fonte di finanziamento, presenza di convenzioni con enti pubblici. Valori %

	a.servizi offerti			b.principale fonte di finanziamento				c.convenzione enti pubblici		
	soci	non soci	soci e non soci	contr. enti pubblici	Contr. privati non ass.	Quote assoc.	Vendita beni e servizi	un solo ente	più enti	nessuno
Cultura, sport, ricreazione	39,4	3,0	57,6	25,1	9,5	59,4	4,8	25,9	11,8	62,2
Istruzione, ricerca	42,5	3,4	54,0	27,9	17,4	46,5	5,8	19,0	17,9	63,1
Sanità	24,1	10,3	65,5	34,5	17,2	37,9	10,3	41,4	27,6	31,0
Assistenza sociale	29,9	6,2	63,8	32,4	18,2	42,6	6,3	34,9	19,4	45,7

Fonte: Isfol

Di converso, le APS più proiettate sui settori socio-assistenziale e sanitario – ossia soprattutto le realtà “macro” – si caratterizzano per un modello associativo maggiormente *market oriented* nella misura in cui presentano, rispetto ai tre indicatori di controllo, configurazioni tendenzialmente antitetiche alle precedenti: nel target sono più presenti i non soci, si finanziano più di frequente attraverso la vendita di beni e servizi e meno attraverso quote associative, presentano infine livelli di convenzionamento con l'ente pubblico nettamente superiori alla media.

Legami di cittadinanza: indagine sulle pratiche di partecipazione nelle APS

APPROFONDIRE IL NESSO TRA ASSOCIAZIONISMO E PARTECIPAZIONE SOCIALE: IL QUADRO DI RIFERIMENTO E LE CARATTERISTICHE DELLA RICERCA SULLE APS

Le associazioni di promozione sociale sono l'ossatura del Terzo settore, se non altro in termini di numerosità: gli enti non lucrativi che adottano questa formula giuridica ammontano difatti a più di 170.000 unità, con un'incidenza pari all'89% della totalità delle istituzioni non profit¹. Pur rappresentando un segmento di società civile al suo interno molto differenziato, l'associazionismo presenta caratteristiche proprie. Un primo tratto qualificante è che gli enti di promozione sociale operano spesso in modo informale, ossia senza un riconoscimento istituzionale: l'approvazione di una legge organica su questo complesso ambito del Terzo settore (legge n. 383/2000) è avvenuta in tempi recenti, a differenza del volontariato e della cooperazione sociale, tutelate giuridicamente da oltre 15 anni. Inoltre, alcune regioni hanno successivamente approvato leggi *ad hoc*, mentre altre ancora sono in attesa di darsi una propria normativa. Se a questo si somma la scarsa propensione delle associazioni ad iscriversi negli albi regionali, è manifesto che una buona parte di questi enti operano nel "sommerso"².

Un secondo elemento di interesse è che fra questi soggetti del privato sociale è molto più frequente il ricorso alle quote associative come fonte di finanziamento (26,2%), rispetto al volontariato (9,9%) e alla cooperazione sociale (1,9%). Anche la vendita di beni e servizi privati (27,8%), molto spesso agli stessi associati, è assai diffusa. Tutto ciò sta ad indicare che in questi enti la relazione di reciprocità fra gli aderenti è un elemento che cementa il patto associativo. Meno significativo è invece l'apporto di risorse pubbliche (27,9%). In tal senso, le associazioni detengono un'autonomia che non si riscontra nel volontariato e nella cooperazione sociale, dove i finanziamenti pubblici incidono rispettivamente per il 51,2% e il 61,9% sul totale delle entrate. Quindi, le associazioni agiscono con ampi gradi di libertà rispetto alle amministrazioni locali, se non altro dal punto di vista economico. Questa indipendenza affonda le radici nel settore privilegiato dall'associazionismo: cultura, sport e ricreazione (77,1%). Contesti e luoghi dove l'accento è posto sulla *dimensione espressiva* del legame sociale, sullo "stare insieme" anziché sull'erogazione di prestazioni di servizio; proprio quegli ambiti a cui si riferiva Tocqueville quando celebrava le virtù democratiche dell'associazionismo³. Da questo punto di vista, occorre sottolineare che la maggior parte degli enti pro-sociali sono micro-associazioni, che aggregano le persone su basi perlopiù spontanee, puntando in particolare sul codice culturale della *solidarietà per comunanza*: a questo livello di base, le iniziative associative hanno un raggio d'azione corto (il quartiere urbano o la piccola comunità); accanto a ciò, i destinatari degli interventi sono gli stessi membri dell'associazione e, solo secondariamente, beneficiari esterni; infine, il legame fra gli associati si fonda sulla possibilità di condividere spazi di socializzazione e di coltivare interessi culturali assieme ad altre persone. Così, la logica mutualistica dell'azione, lascia intravedere un orientamento

¹ I dati citati sono tratti dall'unica fonte statistica che tratta in modo esaustivo e approfondito il Terzo settore italiano, il Censimento del non profit, realizzato dall'ISTAT nell'ormai lontano 1999. Sebbene la fonte usata sia alquanto datata è molto probabile che le caratteristiche strutturali siano rimaste più o meno le stesse.

² In proposito, i numeri sono alquanto eloquenti; solo una quota residuale delle associazioni sociali (riconosciute e non) censite dall'ISTAT nel 1999 è confluita all'interno dei registri regionali: a distanza di anni, la percentuale oscilla tra lo 0,9% del Veneto e il 14,3% dell'Emilia Romagna. Dunque, si registra una scarsa propensione ad iscriversi negli albi regionali, malgrado questo sia un prerequisito indispensabile per accedere ai finanziamenti pubblici. Anche quando si è intervenuti in materia con tempestività, precorrendo la promulgazione della legge nazionale (come in Lombardia, 1996), il numero di Associazioni di Promozione Sociale (APS) accreditate presso la Regione è poca cosa se rapportato alla dimensione quantitativa del fenomeno nel territorio (nel caso lombardo si registra un modesto 5,2%).

³ Ciò non toglie che alcune grandi centrali associative (Acli ed Arci solo per citare due esempi noti) abbiano dato vita ad imprese che operano nel comparto socio-assistenziale o che siano in prima fila nel promuovere molte delle istanze sociali fatte proprie dal volontariato (dalla solidarietà internazionale al sostegno delle fasce deboli della nostra popolazione); ma si tratta di organizzazioni capillari e complesse.

comunitario delle organizzazioni di promozione sociale, più vicine quindi alla sfera dei mondi vitali che non a quella delle istituzioni pubbliche.

Nel complesso, l'arte di associarsi sembra essere un costume ben radicato fra i cittadini italiani. Con la ricerca, di cui si offre una sintesi in questo documento, l'ISFOL, Area Risorse Strutturali e Umane dei Sistemi Formativi, ha voluto esaminare da vicino proprio queste pratiche associative, cercando di coglierne il significato sociale e culturale. L'obiettivo di fondo è stato quello di ricostruire l'esperienza dei cittadini affiliati alle APS, cercando di comprendere le diverse componenti (cognitive e comportamentali) di questo fenomeno. L'analisi proposta di seguito è quindi riferita alla collettività delle persone iscritte alle associazioni e non, in modo generico, ai cittadini in età adulta⁴. Sotto il profilo tecnico, l'indagine è stata realizzata attraverso un questionario a domande predefinite somministrato telefonicamente ad un campione rappresentativo di associati. L'intervista ha toccato diversi temi: dalle pratiche associative ai significati culturali; dal civismo al rapporto con la politica. Nelle prossime pagine si presenta una sintesi dei principali risultati dell'indagine.

LA BASE ASSOCIATIVA DELLE APS: PROFILI E SETTORI

La base delle APS è costituita da cittadini che manifestano in maniera diversa il proprio agire pro-sociale, ognuno con una propria storia ed un proprio percorso. In altri termini, la base di un'associazione non è solo un "numero", ma è costituita da cittadini che attestano in modo diverso il proprio agire pro-sociale: chi attraverso un'iscrizione formale, chi invece offrendo il proprio sostegno in forma gratuita.

L'intensità e il modo in cui viene agito il legame associativo dipendono, comunque, dall'interazione di diversi fattori che, in misura diversa, contribuiscono a definire il repertorio dell'impegno pro-sociale. Tra essi giocano un ruolo rilevante gli aspetti connessi alle caratteristiche socio-anagrafiche degli individui (ad esempio, il genere, l'età, il livello d'istruzione, la professione, etc.); l'esperienza associativa e i legami che gli iscritti nelle diverse APS (Associazioni di Promozione Sociale) intrattengono con altre componenti del Terzo settore; il loro livello d'impegno sociale; e, infine, i fattori che rimandano più propriamente alle peculiarità del contesto in cui operano le APS, oltre alle funzioni in base alle quali le stesse si strutturano.

Entrando nel merito dei risultati dell'indagine, occorre innanzitutto prendere in esame le caratteristiche fondamentali degli associati: uomini e donne sono equamente rappresentati (rispettivamente 54,5% e 45,5%), la stragrande maggioranza è in età attiva (solo il 15% degli associati è rappresentato dagli over 65); gli associati inoltre hanno spesso un titolo di studio medio-alto (oltre il 53% possiede il diploma di scuola media superiore ed il 18,2% è laureato) e, al momento, sono occupati (55,6%, dei quali più di un quarto è rappresentato da insegnanti ed impiegati).

Nel descrivere il mondo delle APS è però fondamentale tenere conto degli ambiti associativi (cfr. tab. 1)⁵ poiché a seconda del settore cambia il profilo dell'associato.

⁴ La popolazione di riferimento dell'indagine è costituita da associati maggiorenni (18 anni e oltre) iscritti in associazioni culturali, ricreative, sportive, ambientaliste, per i diritti civili, pacifiste, escludendo le organizzazioni di volontariato. Di questo universo di associati si conoscono diverse caratteristiche attraverso le *Indagini multiscopo sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana* dell'ISTAT che, prevedendo una domanda sull'iscrizione degli italiani ad associazioni di promozione sociale, hanno consentito di mettere a punto un piano di campionamento suddiviso rispetto ad una serie di variabili socio-anagrafiche ed ecologiche. Stando all'ultima edizione (2006) dell'indagine multiscopo sulle famiglie il numero di associati maggiorenni ammonta ad oltre 4 milioni e mezzo di persone.

⁵ Per rendere più solida l'analisi i quindici ambiti associativi previsti dal questionario sono stati raggruppati in cinque macro aree: (i) culturale/educativo (associazioni culturali, educative e di orientamento/formazione); (ii) ambito ricreativo e tempo libero; (iii) sportivo; (iv) ambito sociale (APS di carattere socio/assistenziale e religioso); (v) ambito globalizzazione (ambiente, pacifismo, cooperazione, difesa dei diritti civili, consumo critico).

Tab. 1 - Caratteristiche socio-anagrafiche degli iscritti per ambito associativo

Settore	Genere	Età	Titolo di studio	Condizione occupazionale
Ricreativo (27%)	*	65 anni e oltre (23,5%)	Licenza elementare (71,8%)	Pensionato/a (49,7%)
Sportivo (26,4%)	Maschile (43,2%)	18-30 (58,5%)	Diploma superiore (40,5%)	Studente (71%)
Culturale/educativo (22,7%)	Femminile (33,5%)	42-52 anni (36,3%)	Laurea (46,9%)	Libero professionista (44,8%) Insegnante/impiegato (39,5%)
Globalizzazione (12,4%)	*	53-64 anni (20,7%)	*	Casalinga (22,7%) Pensionato/a (19,6%)
Socio-assistenziale (11,5%)	Femminile (19,5%)	65 anni e oltre (23,5%)	Licenza elementare (25,6%)	Non occupato (30%) Casalinga (30,7%)

Fonte: Isfol, 2008

* % statisticamente non significativa

Nelle APS ricreative e sportive si identifica un tipo di cittadino che cerca di soddisfare il proprio bisogno di socialità oppure tenta di occupare il proprio tempo libero in attività ricreative; per entrambi i profili l'impegno sociale sembra delinarsi in maniera abbastanza blanda. Il profilo di chi svolge in una APS un'attività di natura socio-assistenziale (11,5%) è abbastanza simile a chi frequenta un'associazione ricreativa, segno che la scelta di dedicarsi o meno al prossimo non dipende necessariamente dal tempo a disposizione, dalla condizione anagrafica o dalla particolare condizione sociale dell'affiliato, bensì dal *valore* che i singoli danno al loro essere associati. Per alcuni questo valore si esplica nell'offerta di servizi socio-assistenziali verso chi ne ha bisogno; per altri (22,7%) consiste nell'attivarsi in prima persona a favore di enti che promuovono l'istruzione e la cultura.

Lo spettro delle relazioni che gli associati intrattengono con altri corpi intermedi della società civile o con altre APS, emerge in generale un discreto dinamismo inter-settoriale, mentre risulta alquanto attenuata la partecipazione intra-settoriale. Difatti, se circa un terzo del campione (32%) ha dichiarato di essere iscritto ad altre realtà della società civile, la percentuale di quanti frequentano più di una APS scende a meno del 15% del totale degli associati. Al di là dei dati, ciò che più colpisce è la ricorrenza con la quale emergono due diversi modi di accostarsi all'esperienza associativa: da un lato vi sono quanti la vivono all'insegna di un forte coinvolgimento che si estende ad altre realtà *del sociale*; dall'altro si posizionano coloro che si caratterizzano per uno stile di partecipazione per molti versi disimpegnato e circoscritto ad un singolo ambito associativo.

Altro aspetto sondato dall'indagine è la partecipazione alle attività realizzate dall'associazione alla quale si è iscritti. In generale è significativa la percentuale di coloro che partecipano alla vita associativa almeno una volta alla settimana (54,7%), mentre poco più di un quarto vi partecipa mensilmente (28,1%). Come già accennato, l'ambito in cui si sviluppa e prende forma l'esperienza associativa ne influenza le caratteristiche: in ambito socio-assistenziale la partecipazione presenta caratteri di costanza anche perché è agita da individui che sono legati all'APS da molto tempo e sono impegnati sia all'interno dell'associazione sia all'esterno; nelle associazioni culturali-educative si ritrova la disponibilità ad agire sia dentro sia fuori la propria associazione; tale attitudini è presente anche all'interno degli enti legati ai temi della *globalizzazione*. Infine, gli associati in ambito sportivo e ricreativo esprimono una partecipazione sì costante, ma limitata agli eventi associativi.

Oltre ai comportamenti degli associati, l'indagine ha rilevato anche le opinioni degli stessi su diversi aspetti

del mondo APS. Tra questi è interessante proporre i risultati relativi al tipo di mission (tab. 2).

Tab. 2 - Il ruolo delle APS per ambito associativo

Ambito associativo	Le associazioni dovrebbero...			Totale
	Sostenere solo i propri iscritti	Sostenere prima i propri iscritti e poi gli altri	Sostenere tutti i cittadini senza fare distinzioni	
Culturale-educativo	9,6	26,7	63,7	100,0
Ricreativo	24,4	28,2	47,4	100,0
Sportivo	28,0	17,6	54,3	100,0
Socio-assistenziale	8,1	16,9	75,0	100,0
Globalizzazione	11,9	20,7	67,4	100,0
Totale	21,6	22,4	56,0	100,0

Fonte: Isfol, 2008

Oltre un associato su due propende per una versione della *mission* associativa di carattere universalistico: infatti, il 56% del campione indica come funzione precipua dell'associazione di promozione sociale quella di sostenere tutti i cittadini senza alcuna distinzione di sorta; mentre le altre modalità di risposta, sia quella che rimanda ad una forma particolaristica, ovvero limitata al sostegno dei soli soci, sia quella mutualistica, che antepone i fabbisogni degli associati a quelli del resto della collettività, si posizionano su valori di poco superiori al 20% (rispettivamente 21,6% e 22,4%). Ancora una volta il passaggio da una concezione della funzione associativa più ristretta e circoscritta alla *membership*, ad una in cui i confini associativi tendono a sovrapporsi all'intera collettività e nella quale vengono meno le differenze tra associati e cittadini, consente di cogliere le sfaccettature culturali e civiche che compongono il prisma associativo.

ASSOCIAZIONISMO E COMPORTAMENTI CIVICI: USO SOCIALE DEL DENARO, CONSUMI E VOLONTARIATO

Gli associati, oltre a partecipare alle attività dell'ente a cui aderiscono, sono anche attori di una serie di comportamenti che definiscono vari gradi di *pro-socialità*: donazioni, volontariato e forme alternative di consumo. Ovviamente nel caso di uso "sociale" del denaro (ad esempio, il 5 per mille) il coinvolgimento personale è limitato, mentre per coloro che fanno volontariato la gratuità del gesto è sinonimo di un dispendio di tempo e motivazioni nettamente superiori; emerge dunque dall'indagine una precisa distinzione ed articolazione dei comportamenti pro-sociali.

Circa il 38% degli intervistati ha destinato il 5 per mille dell'Irpef al sociale, il 17% ha versato denaro per sostenere un'adozione a distanza mentre il 40,8% ha fatto almeno una donazione in denaro; oltre la metà degli affiliati ad associazioni legate alla globalizzazione (56,5%) ha destinato il 5 per mille al sociale e si registrano valori superiori al dato campionario anche all'interno del settore socio-assistenziale (49,2%) e di quello culturale-educativo (44,4%)⁶. Introducendo la variabile "frequenza ai riti religiosi", si evidenzia in maniera netta una maggiore propensione alla donazione (87%) tra chi partecipa in modo assiduo a pratiche religiose: i comportamenti donativi sembrerebbero dunque influenzati, in maniera cumulativa, sia dallo status sia dalla religiosità della persona.

Un'altra azione pro-sociale realizzata mediante il denaro è il consumo critico. Questo comportamento è maggiormente diffuso tra i membri delle associazioni culturali (41,3%), socio-assistenziali (39,8%) ed, infine,

⁶ E' significativo notare come, oltre alla disponibilità economica, il possesso di un titolo di studio elevato sembri coincidere con una maggiore disponibilità (o, quanto meno, sensibilità) verso il canale delle donazioni; tuttavia, la variabile dominante tra coloro che hanno elargito una somma di denaro e coloro che non l'hanno fatto è lo status socio-economico. Gli intervistati che occupano una posizione sociale elevata (70%) si sono distinti come la fascia più attiva su questo fronte.

tra coloro che aderiscono ad APS operanti nel campo della critica alla globalizzazione. Rispetto a quest'ultimo dato, se si considerano altri comportamenti quali il commercio equo e solidale, i gruppi di acquisto solidale, il riciclo ed il turismo responsabile, gli associati alle APS vicine alle tematiche della globalizzazione contano per il 50,7%. Analizzando le variabili che influiscono su questo genere di comportamenti si riscontra una relazione con il livello d'informazione (tab. 3). Il passaggio da un consumo massificato a comportamenti d'acquisto responsabili è segnato dalla consapevolezza e dalla capacità di informarsi: i dati evidenziano come tale propensione sia nettamente superiore (42,6% contro il 29,2% per il consumo critico e 52,6% Vs. 38,2%) tra gli associati che leggono quotidiani, settimanali d'approfondimento e si informano usando internet. Il consumo responsabile è dunque un comportamento pro-sociale con una forte componente cognitiva poiché si tratta di una scelta che implica la conoscenza e la critica dei meccanismi di produzione.

Tab. 3 - Il ruolo dell'informazione nelle pratiche di consumo responsabile (%)

Livello di informazione	Consumo critico			Acquisti prodotti commercio equo e solidale		
	Sì	No	Totale	Sì	No	Totale
Alto	42,6	57,4	100,0	52,6	47,4	100,0
Medio	28,1	71,9	100,0	42,6	57,4	100,0
Basso	17,4	82,6	100,0	21,0	79,0	100,0
Totale	29,2	70,8	100,0	38,2	61,8	100,0

Fonte: Isfol, 2008

Per quel che riguarda la principale forma di altruismo, ovvero il volontariato, il campione di associati presenta livelli di partecipazione attiva molto alti: oltre il 59% è impegnato in una qualche attività volontaria; mentre, il 47,7% svolge anche del volontariato extra-associativo, spesso all'interno della propria parrocchia di riferimento.

L'ASSOCIAZIONISMO: UNA RISPOSTA ALLA SPOLITICIZZAZIONE DELL'ITALIA?

L'indagine evidenzia anche il tipo di relazione che sussiste tra la carica pro-sociale degli associati e la partecipazione alla vita democratica. A riguardo, le alternative sono due: (1) l'attivismo solidale riflette una sfiducia nelle capacità della politica di rispondere ai bisogni della società, per cui i cittadini decidono di scavalcare la politica, facendosi carico in prima persona di rispondere a tali bisogni; (2) il surplus di civismo espresso da una parte degli associati è l'anello intermedio di una catena che dall'impegno associativo giunge sino alla partecipazione politica; gli associati sono cittadini a 360 gradi: in questi casi, la solidarietà e il senso civico si abbinano ad un pieno riconoscimento della politica come naturale sbocco delle istanze emergenti dal corpo sociale.

Il rapporto tra gli italiani e la politica si è negli ultimi anni logorato e sempre più persone affermano che ormai non hanno più interesse per la politica, sino ad arrivare alla posizione di coloro che si dichiarano disgustati da quanto avviene in Parlamento. Viene da chiedersi se la cosiddetta anti-politica abbia preso piede anche tra gli italiani impegnati nel mondo delle associazioni. La risposta è negativa: solo un intervistato su quattro afferma di non interessarsi di politica. Tra i disinteressati, l'11,6% ha una posizione di distacco ("non mi interessa di politica"), mentre il 16,9% esprime un totale rigetto ("ho un rifiuto nei confronti della politica"). Nel complesso, quasi due terzi degli intervistati (63,6%), dichiara di tenersi informato pur senza partecipare direttamente alle questioni politiche; infine, il 7,8% si ritiene politicamente impegnato. Gran parte degli intervistati preferisce quindi delegare ai professionisti della politica l'esercizio diretto della democrazia, riservandosi di controllare (tenendosi informati) l'operato di coloro ai quali ha dato mandato di governare. Si tratta dello schema classico delle democrazie rappresentative, nelle quali l'esercizio del voto rappresenta la salvaguardia della sovranità del cittadino.

In linea generale, l'impegno associativo abilita alla democrazia, giacché esso attiva contestualmente le

forme della partecipazione politica: all'aumentare dell'impegno associativo aumenta anche la partecipazione politica. Tuttavia, non è solamente questo il dato importante. Infatti, tra coloro che hanno un basso status e un basso impegno associativo, solamente il 20,9% dichiara di partecipare ad una qualche forma di attività politica convenzionale. Se però si considerano le persone a basso status, che dichiarano un impegno associativo medio-alto, la percentuale di coloro che sono politicamente attivi raddoppia, giungendo al 40,7% (idem per le attività non convenzionali). L'esperienza associativa sembra quindi supplire al deficit di centralità sociale del cittadino periferico; si getta in tal modo una sorta di ponte tra periferia (gli strati più emarginati della società) e centro (l'agone della politica); su questo ponte possono transitare coloro che, per ragioni socio-economiche, non hanno accesso alle risorse e alle opportunità di partecipazione. L'associazionismo è una palestra di democrazia, ma lo è in particolare per coloro che ne hanno maggiormente bisogno. In tal senso, si può sostenere che l'associazionismo (in certi casi) liberi le potenzialità egualitarie contenute nella estensione dei diritti di partecipazione, fornendo al cittadino impegnato nel mondo associativo ciò che lo status socio-economico gli avrebbe negato.

Le reti associative hanno un effetto aggregante e accrescono sia la consapevolezza che le motivazioni a partecipare. Quale sia la natura e la forma di queste agenzie di mobilitazione (associazioni nazionali o locali; più o meno formalizzate; promosse dal basso o attivate dalle istituzioni; con finalità sociali o politiche), il loro tratto comune rimane per l'appunto la capacità di aggregare strati della popolazione attorno a questioni di comune interesse, dando vita a una sorta di *socializzazione pre-politica*, che consiste, non necessariamente in un'iniziazione e un coinvolgimento diretto nella vita politica, quanto semmai nello sviluppare le pre-condizioni perché ciò possa realizzarsi. L'agire associativo ha quindi una capacità di mobilitazione della società, contribuendo a differenziare e articolare i percorsi partecipativi degli individui. In particolare, all'interno della visione politica degli associati, forme convenzionali e non convenzionali non sono alternative inconciliabili, ma all'aumentare dell'una sale anche l'altra. Nonostante le grida di allarme sulla perdita di vitalità della democrazia italiana, si riscontra un notevole coinvolgimento da parte dei cittadini già impegnati nelle associazioni sociali.

Tale coinvolgimento, oltre a manifestarsi a livello politico, si estende ad altre forme di partecipazione, in primis quella sociale: la presenza nell'arena politica non è contrapposta all'attivismo in ambito sociale, ma entrambi sono associati l'uno all'altro. In definitiva, il discrimine non è tra "sociale" e "politico", ma tra individui che decidono di prendere parte alla vita del paese impegnandosi a 360 gradi e coloro che limitano il proprio raggio d'azione al privato. L'associato impegnato nel sociale non è politicamente apatico, almeno quando è inserito in determinati circuiti associativi: tutt'al più delega alle istituzioni l'esercizio della politica, ma non rifiuta la politica né gli sfugge la sua importanza e, quando necessario, vi si impegna. In tempi di crisi della politica, l'associazionismo sembra rappresentare dunque un antidoto alle forze della spolticizzazione.

UNITI PER CHE COSA? LE DIMENSIONI CULTURALI DELL'ESPERIENZA ASSOCIATIVA

Qual è la cultura che costituisce il sostrato del macroscopico processo di aggregazione popolare dell'associazionismo? Quali sono le rappresentazioni sociali, i valori, le opinioni sulla società degli associati? L'indagine risponde a questi interrogativi attraverso un'analisi statistica multivariata (*cluster analysis*) al termine della quale si delineano quattro modi differenti di vivere l'esperienza dell'associazionismo.

1. L'impegno caritativo

Un primo gruppo è rappresentato da coloro che si dimostrano sensibili ad un impegno caritativo. In questo gruppo emerge una solidarietà "spontanea" verso coloro che si trovano in condizioni di marginalità sociale: appartengono a questo primo raggruppamento il 15,9% degli intervistati. È questo un tipo di impegno civico che nasce da una sensibilità religiosa sviluppata (circa il 62,2% tra questi partecipa con assiduità a riti religiosi). Questi intervistati sostengono che la *mission* fondamentale di un'associazione sia l'aiuto verso le persone più deboli (71,8%) e che, nel farlo, non deve fare alcuna distinzione tra immigrati, classi sociali meno abbienti, anziani bisognosi (77%). Dall'analisi degli elementi caratteristici di

questo primo gruppo emergono: una concezione *inclusiva* del legame pro-sociale; un sostegno ad un patto associativo rivolto verso l'esterno; l'esigenza di sostenere i principi cardinali della cristianità (sacralità della vita e tutela della famiglia); una identificazione in un impegno duraturo, intenso e polivalente. Il 62% di questo gruppo manifesta una partecipazione regolare con coinvolgimento diretto a favore delle persone svantaggiate e si mostra, inoltre, propenso a svolgere attività di volontariato sia nella propria associazione sia in altri contesti, identificando spesso nella parrocchia il luogo d'elezione del proprio agire. Non stupisce che questo gruppo si dichiari disinteressato o comunque lontano dalla politica (34,8%).

2. *L'attivismo critico*

Un secondo gruppo (quasi un terzo del campione, pari al 28% del totale) mostra invece la propria vicinanza al cosiddetto "attivismo critico" inteso come vera mobilitazione all'interno della vita politica e sociale per combattere le disuguaglianze ed il volto iniquo della società. Il gruppo si caratterizza per un forte protagonismo civico: oltre il 61% si è direttamente impegnato in forme di partecipazione politica quali firma di petizioni, sostegno alle campagne elettorali, partecipazioni a comizi o assemblee. Gli appartenenti al gruppo sono critici verso la società e il suo modello politico ma non rappresentano una frangia antagonista: pur aderendo a forme di protesta e a scioperi (41,5%) sostengono forme di partecipazione convenzionali e rifiutano in buona percentuale (53%) azioni radicali di trasformazione della società. Laicità e pluralismo culturale sono due elementi caratterizzanti di questo gruppo; l'appartenenza ad una determinata area politica è alquanto incerta o, per lo meno, sfumata entro confini tali che non permettono una identificazione secondo il contemporaneo modello bipolarista.

3. *Il mutualismo debole*

Il termine "mutualismo debole" identifica un numero importante di intervistati (pari al 39%) che sostengono principalmente dall'esterno (75,6%) la propria APS di appartenenza, intesa come luogo dove svolgere attività ricreative e frequentare altre persone, soprattutto nel settore sportivo (49,7%). Costoro non fanno volontariato né donano denaro in beneficenza; hanno, inoltre, scoperto il mondo dell'associazionismo abbastanza di recente (il 54% è iscritto da meno di 5 anni ad una APS). Tuttavia, tendono ad identificare lo spazio associativo come luogo dove contribuire, seppur in maniera più blanda, alla giustizia sociale ed alle pari opportunità, aderendo in maggioranza (40,8%) ad APS che si occupano di cultura ed educazione civica: pur non avendo molto tempo da dedicare a queste organizzazioni, non se ne disinteressano, se non altro a livello cognitivo. Oltre ad un impegno estemporaneo, il gruppo sembra carente di una certa *generosità sociale*, quale presupposto centrale per gli obiettivi di fondo dell'associazionismo; la soddisfazione, in primo luogo, degli interessi dei soci è percepito come dovere dell'associazione dal 30% di questo gruppo, così come la partecipazione ad attività politiche convenzionali è assai scarsa (il 66% ha dichiarato "nessuna" negli ultimi 12 mesi).

4. *Il particolarismo sociale*

L'ultimo gruppo (17,1%) è costituito da cittadini iscritti ad una APS da più di 6 anni (50%) che aderiscono, soprattutto, ad enti che offrono loro spazi di socializzazione e per il tempo libero (43,8%), all'interno dei quali svolgono spesso attività di volontariato (80,8%). Sebbene la socialità sembri essere la motivazione decisiva per questi associati, essi manifestano certamente un coinvolgimento piuttosto marcato verso un particolare tipo di associazionismo di tipo "restrittivo": oltre il 65% sostiene che una APS dovrebbe limitarsi a sostenere i propri membri, identificando la solidarietà come qualcosa di esclusivo all'interno della propria organizzazione e mostrandosi per lo più distanti da quello che viene "messo in cantiere" dal Terzo settore. La maggior parte di loro, pur vivendo nelle aree più ricche del paese (oltre il 40% risiede nel nord-est), sostengono di aver vissuto duramente la crisi economica (più del 40% afferma di arrivare con difficoltà alla fine del mese); in particolare, le categorie professionali che più hanno difficoltà economiche, all'interno di questo gruppo, sono i pensionati a basso reddito (21,5%), i lavoratori autonomi (15,2%) e gli operai (14,5%). La depressione economica subita, unita ad una scarsa propensione all'informazione (sia essa audio/visiva che cartacea) e ad un medio/basso livello di istruzione (il 44% possiede

la sola licenza media come titolo di studio) sono fattori che possono contribuire a spiegare il fenomeno del particolarismo sociale.

Nuove Tecnologie e promozione sociale Compendium dei progetti finanziati dalla L.383/2000 (art.12 lett. D)

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DG per il Volontariato l'associazionismo e le formazioni sociali in riferimento alla legge 383/00, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, art 12 lettera B a carico del Capitolo 5204 che riguarda la spesa per il funzionamento, nonché per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo, riconosce il ruolo strategico delle nuove tecnologie nell'accrescere la capacità di programmazione e di lavoro dell'Associazionismo sociale.

Il mondo associativo si è trasformato in questi anni in una realtà molto consistente, sia in termini numerici che i termini qualitativi (divenendo espressione di impegno sociale e di autogoverno della società civile). In tale processo di trasformazione emerge un continuo confronto tra nuove tecnologie e ambito sociale.

L'utilizzo delle ICT, infatti, da parte delle associazioni di promozione sociale sta diventando uno strumento di lavoro sempre più diffuso e una corretta gestione degli strumenti informatici può favorire la *mission* e il ruolo tipici delle realtà associative.

A partire da questo contesto e nell'ambito delle attività svolte dall'ISFOL per l'anno 2006, l'Area Risorse Strutturali ed Umane dei Sistemi Formativi, ha avviato la realizzazione di un filone di ricerca teso a fornire un vero e proprio quadro di sintesi sullo stato di utilizzo delle tecnologie nell'erogazione e sulla gestione delle attività di promozione sociale realizzate a livello nazionale ed internazionale.

Gli obiettivi generali della ricerca sono, da un lato quelli di analizzare la capacità di fare "rete" attraverso l'uso delle tecnologie, dall'altro quelli di individuare l'efficacia delle ICT rilevando le criticità e i punti di forza delle tecnologie nell'associazionismo di promozione sociale.

Tra gli obiettivi specifici che la ricerca si pone, vi è anche la ricognizione dei casi di eccellenza ed il confronto con esperienze analoghe realizzate a livello nazionale ed internazionale a partire dall'analisi dei progetti realizzati nel triennio 2002-2004 (L. 383/2000).

Il perseguimento di tali obiettivi ha previsto sia la realizzazione di un Compendium riguardante i progetti finanziati nell'ambito della L.383/00 - direttive 2002, 2003, 2004-, sia la stesura di un rapporto di ricerca esteso. All'interno di tale rapporto si è svolta: una panoramica delle attività di informatizzazione progettate e realizzate dagli enti; una classificazione degli enti secondo le principali caratteristiche; un'analisi della percezione del ruolo delle nuove tecnologie nell'erogazione di servizi di promozione sociale.

La metodologia di ricerca ha previsto, prevalentemente, l'impiego di metodi quantitativi ed, in particolare, l'analisi statistica dei dati e l'analisi delle reti (*Network Analysis*). Tali metodi fanno uso di un questionario standardizzato che è stato inviato alle associazioni via web (metodo CAWI). Un'altra tipologia metodologica che è stata impiegata è legata all'utilizzo di metodi qualitativi attraverso la predisposizione di interviste focalizzate a buone pratiche.

Nell'analisi di contesto (Parte Prima), si è inteso esplorare qualitativamente il significato che gli operatori delle Associazioni di Promozione Sociale attribuiscono alle nuove tecnologie, al fine di comprendere la percezione in termini di utilità e miglioramento delle attività. In questa fase l'intento è comprendere anche quale sia il livello di valore percepito dagli operatori. A tal fine è stata utilizzata la "Matrice del Valore"¹ che ha dimostrato come la tecnologia dipenda fortemente sia dal valore "apprendimento", sia dalla "messa in rete" ed, infine, dal valore definito "economico sociale". Tali tipologie di valori vengono identificate sia a livello di contesto interno all'associazione che nel contesto esterno dove il mix di competenza degli individui

¹ Marco Ruffino, *Manuale dei progetti interregionali*, Franco Angeli, Milano, 2002.

(operatori dell'associazione) con le nuove tecnologie effettua cambiamenti rilevanti sul territorio di riferimento.

La Matrice del Valore, racchiude in se alcuni indicatori quali-quantitativi. Partendo dalla matrice sotto introdotta, si pianificheranno le azioni di inserimento nelle Associazioni di Promozione Sociale di nuove tecnologie che coinvolgeranno tutti gli attori per la creazione di valore.

	Destinatari finali	Associazioni di Promozione Sociale
Valore di Apprendimento	Rafforzamento dei contesti cognitivi degli individui	Creazione e trasferimento di metodi e pratiche innovative
Valore di rete	Relazioni con mercati del lavoro non locali	Costituzione di reti stabili
Valore economico e sociale	Migliore competenza delle nuove tecnologie	Economie di scala nella realizzazione delle attività a medio lungo termine

Per quanto attiene gli attori coinvolti, distinguiamo fra:

- Destinatari finali, intesi come i soggetti a cui tutti gli interventi previsti dall'associazione sono primariamente rivolti, in risposta sia a bisogni peculiari sia di sviluppo del contesto sociale rilevati dalle Istituzioni e dalle Associazioni di Promozione Sociale;
- Associazioni di Promozione Sociale, intese come i soggetti che direttamente provvedono all'inserimento in tutti i contesti di strumenti di nuova tecnologia, in risposta ad esigenze operative ed al miglior collegamento con i destinatari finali.

Per quanto attiene ai risultati acquisibili, distinguiamo fra:

- Valore di apprendimento, qui nell'accezione del miglioramento della comprensione dei problemi e delle modalità di risposta, attraverso l'allargamento dei contesti in cui essi sono esaminati e da cui provengono le risorse formative e di conoscenza;
- Valore di rete inteso come lo sviluppo di relazioni e dispositivi stabili che consentano una demoltiplicazione dei risultati per le diverse categorie di soggetti interessati;
- Valore economico e sociale, inteso come il contributo allo sviluppo delle capacità di azione delle diverse associazioni, dai singoli individui destinatari, alle collettività locali.

La Seconda Parte evidenzia i risultati della ricerca e quindi, a differenza dell'analisi contestuale che mira ad individuare l'ambito di osservazione a livello teorico. Vengono individuati i risultati dell'indagine svolta tramite la somministrazione di questionari *on line* con una specifica attenzione all'importanza percepita, da parte degli operatori degli strumenti di nuova tecnologia che sono stati inseriti nelle loro attività.

L'obiettivo è stato quello di verificare il livello di importanza rilevata dagli operatori stessi; non è stata solo una mera analisi dall'esterno ad indicare l'importanza politica e/o strategica, ma si è voluto rilevare l'importanza che il singolo operatore ha verificato sul suo percorso di procedure lavorative.

L'interesse è stato posto su un'analisi quantitativa per analizzare, a livello percentuale, le singole risposte confrontando il grado di utilizzo o nel caso la volontà di investimento in alcune strumentazioni. L'analisi quantitativa ha anche mostrato quali siano le necessità che le associazioni hanno individuato ed i relativi percorsi procedurali per l'inserimento delle strumentazioni tecnologiche nel contesto lavorativo. In parallelo si è valutato quali tipologie di attività di formazione sulle nuove tecnologie siano state messe in atto dalle associazioni, al fine anche di verificare se vi sia una correlazione tra necessità interne ed erogazioni di corsi di formazione tematici.

Al termine di tale analisi si ritiene utile ricapitolare alcune informazioni chiave riguardo alla popolazione d'indagine e fornire delle considerazioni interpretando i risultati più significativi emersi dall'analisi dei dati: La popolazione oggetto d'indagine è composta da 50 associazioni. All'interno di queste si è cercato di intervistare le figure più rilevanti rispetto all'agire organizzativo dell'associazione e, soprattutto, quelle figure più informate sull'approccio adottato dall'organizzazione in materia di aggiornamento tecnologico infra-

strutturale. Tra i soggetti intervistati, 30 ricoprono una funzione strutturata nell'ambito dell'organizzazione d'appartenenza, di tipo dirigenziale o segretariale; 10 sono quadri e/o esperti; infine, 9 sono degli operatori.

Le 50 associazioni raggiunte dall'indagine sono di dimensioni estremamente eterogenee sia rispetto al numero di associati sia rispetto al numero di operatori.

La media degli associati è pari a 95.500. Questo dato deve essere tuttavia considerato con molta cautela e adeguatamente interpretato. In alcuni casi, infatti, lo *status* di associato è acquisito da coloro che richiedono il servizio, in tal senso l'associato non ha un ruolo attivo nell'associazione e non contribuisce attivamente alla sua vita organizzativa, ma è il suo utente/cliente. Considerando questa dinamica, il numero di associati può contribuire ad informarci non tanto della dimensione dell'associazione, quanto del radicamento del suo servizio sul territorio.

La media degli operatori è invece di 3.400. Dall'analisi è emersa una forte relazione tra il numero di operatori e la presenza di sedi sul territorio e, in generale, è emersa una più elevata numerosità di sedi ed operatori nelle regioni di Nord/Ovest e Nord/Est. In generale, nonostante il 60% delle associazioni abbia sede a Roma, tutte quante hanno una discreta diffusione di sedi sul territorio ad indicare un loro alto radicamento territoriale.

I profili di attività delle associazioni possono essere riassunti in due macro categorie²: la prima relativa alla sfera dell'educazione/animazione e dei diritti sociali e di cittadinanza; la seconda relativa alle attività di cura ed assistenza.

Dai dati, tuttavia, non appare esserci relazione tra il tipo di attività svolta e l'uso di tecnologie. Piuttosto il coinvolgimento in attività di tipo progettuale – con obblighi, scadenze – sembrano incidere molto sulla propensione ad un uso intensivo delle tecnologie, sia a fini informativi che operativi.

Il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle associazioni in attività progettate sembrano stimolare un uso intensivo delle tecnologie, soprattutto nei casi di progettazione integrata (orientata ad attività di carattere diverso quali formazione, orientamento, ricerca, ecc.) e in cui le associazioni ricoprono un ruolo di capofila, ricevendone di conseguenza maggiori responsabilità ed oneri.

In generale, l'analisi ha evidenziato la presenza di una discreta e diffusa apertura rispetto alle tecnologie: essa emerge dal fatto che quasi tutte le associazioni hanno rinnovato la loro infrastruttura e che una loro grandissima parte ha fatto formazione inerente alle nuove tecnologie. Ma emerge anche la necessità di un ulteriore supporto che permetta di garantire un uso delle nuove tecnologie che vada oltre l'applicazione unicamente in ambito comunicativo.

Delle 48 associazioni che hanno dichiarato di avere almeno un progetto attivo negli ultimi tre anni, solamente 14 fanno un uso della tecnologia di tipo integrato (orientata tanto alla comunicazione quanto alle prassi lavorative), a fronte di 38 che ne fanno un uso esclusivamente rivolto a fini comunicativi.

Ciò nonostante, nei casi in cui la tecnologia è integrata nelle pratiche lavorative gli intervistati mostrano una percezione positiva dei suoi effetti. Essa sembra garantire un miglioramento generalizzato delle prassi lavorative.

Accanto alle nuove tecnologie permane uno sforzo di aggiornamento sistematico di tecnologie tradizionali, come il telefono, con nuove e sempre più numerose funzionalità.

Tale tendenza è in parte legata al ruolo ricoperto dall'associazione, verificandosi principalmente nelle sedi centrali e in modo più marginale in quelle locali. Più in generale, la distinzione tra sede centrale e sede locale pone in evidenza una leggera differenza nel profilo di innovazione tecnologica conseguito. Accanto alle già citate tecnologie tradizionali, le sedi centrali tendono ad innovare soprattutto l'infrastruttura di rete (Lan) e le licenze *software*. La prima innovazione migliora la rete delle associazioni attraverso l'implementazione dello strumento tecnologico, mentre l'investimento nelle licenze *software* identifica l'importanza che l'associazione pone sul continuo aggiornamento e che anche dall'interno viene percepito con un aumento delle potenzialità, come ben visualizzato nelle tabelle inserite.

² Come precedentemente indicato, queste categorie sono state ricavate attraverso un'analisi fattoriale effettuata sulla domanda che chiedeva alle associazioni di indicare il proprio ambito di attività.

Al contrario, le sedi locali sono interessate da un'innovazione dei sistemi *hardware (personal computer)* e delle connessioni ad internet. Benché in modo molto sfumato, questo può far pensare ad una dinamica centro-periferia di diffusione dell'innovazione tecnologica.

Le sedi centrali, dotate di una posizione più consolidata, innovano le tecnologie tradizionali e potenziano le nuove tecnologie in favore di tecnologie più avanzate, in grado di favorire un contatto con le sedi locali, gli utenti e le Istituzioni (come ad esempio attraverso le reti Lan). In ciò si intravede il tentativo di promuovere un uso della tecnologia più orientato al supporto delle prassi organizzative. Il miglioramento delle prassi organizzative identifica un punto nodale dell'efficacia delle singole associazioni, poiché attraverso l'utilizzo di tali strumenti e metodologie operative viene a migliorarsi la tempestività delle risposte alle singole necessità non generando una maggiore intensità lavorativa e quindi non aumentando i livelli di *stress*. In questo caso l'utilizzo delle strumentazioni tecnologiche aumenta anche la qualità lavorativa dei singoli operatori ed indirettamente anche la loro precipua qualità della vita.

Le sedi locali, invece, si dotano dell'infrastruttura informatica di base (*personal computer*) e degli strumenti per acquisire visibilità (*pagine web*). Ciò sembra confermare quanto precedentemente detto: l'associazionismo si mostra dinamico nel ricercare innovazione tecnologica, ma questa è ancora prevalentemente orientata alla sfera prettamente comunicativa anziché alla prassi organizzativa complessiva.

In definitiva, le risposte al questionario somministrato hanno mostrato i prodromi di una diversa ottica, da parte di tutti gli attori dell'associazione, degli strumenti di nuove tecnologie. Risulta interessante porre in rilievo come l'inserimento nei siti *web* di *community on line* su tematiche stringenti, identifica la volontà da parte delle associazioni di creare interazione tra tutti gli operatori al fine di porre le basi fondamentali per il cambiamento necessario all'interno, che indirettamente colpisce positivamente anche l'ambiente esterno.

Infine non è da sottovalutare anche il continuo investimento nell'acquisizione di *personal computer* di ultima generazione che, con maggiori potenzialità, velocizzano i processi lavorativi ed, attraverso il *multi tasking*³, offrono opportunità di gestire molte attività senza rallentare i processi di caricamento.

Inoltre, si evidenzia come gli strumenti di nuova tecnologia siano utilizzati al fine di rendere maggiormente efficace la comunicazione. Molti di questi strumenti si sono rivelati come contenitori di comunicazione che tendono ad essere efficaci per lo sviluppo o l'informazione di alcuni eventi specifici. In tali casi si è verificato un alto utilizzo di *newletters* e *brochures* telematiche, dove l'immaterialità dello strumento all'interno del sito *web* risulta essere molto più efficace di quanto fosse stato in passato l'invio a popolazioni selezionate. L'analisi dei dati emersi dall'indagine e l'approfondimento dei casi di studio hanno evidenziato come lo sviluppo di strumenti tecnologici abbiano riguardato prioritariamente i seguenti ambiti:

- Creazione di Siti WEB e diverso utilizzo di Internet;
- Aggiornamenti dei sistemi hardware e software nelle associazioni;
- Erogazione da parte delle Associazioni di Promozione Sociale di corsi di formazione.

L'intento del gruppo di ricerca non è stato solo quello di misurare l'impatto dello strumento tecnologico sugli utenti ma anche come tali strumenti, molto spesso, dopo un investimento iniziale oneroso, divengano una spesa velocemente ammortizzabile e nel medio lungo periodo quasi completamente azzerabile.

La Terza Parte sposta il punto di osservazione sulle Associazioni di Promozione Sociale in ambito internazionale. Riferendosi direttamente alle osservazioni effettuate nel secondo capitolo, il gruppo di ricerca ha ritenuto fondamentale effettuare un approfondimento qualitativo a livello nazionale, comunitario ed internazionale attraverso l'analisi e il confronto dei casi studio.

Dalle analisi dei questionari somministrati ed attraverso l'osservazione del contesto internazionale, sono stati identificati sette casi specifici che hanno dimostrato di avere tra le loro caratteristiche: forte radicamento sul territorio, maturata esperienza e organizzazione gestionale ben strutturata.

³ Capacità di un *personal computer* di eseguire più operazioni contemporaneamente.

Per ogni singolo caso si è analizzato, attraverso l'analisi di uno specifico progetto, il beneficio che la nuova tecnologia ha apportato alle procedure ed alla gestione delle attività nelle Associazioni di Promozione Sociale. Le rilevazioni dei benefici è stata effettuata calcolando a livello oggettivo l'impatto dei benefici sia all'interno dell'associazione che sul territorio (destinatari, reti).

La lettura dei dati è stata effettuata attraverso lo strumento della *SWOT analysis (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)*, come strumento di percezione del cambiamento. L'utilizzo di tale strumento di analisi permette l'identificazione di tutti i fattori, siano essi positivi che negativi, che ogni associazione deve prevedere prima di effettuare un'attività sul territorio. Difatti sono stati presentati due diagrammi, uno *ex-ante* al progetto ed uno *ex-post* per valutare l'impatto delle possibili opportunità e minacce che non possono essere mai verificate in fase progettuale ma possono essere solo identificate a livello ipotetico.

L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del Terzo settore

A dieci anni dalla conclusione dell'intensa stagione normativa che ha cambiato la configurazione del Terzo settore (TS) è giunto il momento da una parte di tirare le fila dei risultati raggiunti, dall'altra di rilanciare il dibattito al fine di giungere ad una più organica regolamentazione di questo segmento di società. L'indagine presentata nel rapporto "L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del Terzo settore" intende dare un contributo in entrambe le direzioni. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (DG per il Volontariato l'associazionismo e le formazioni sociali, Divisione II Associazionismo) e l'Osservatorio Nazionale per l'Associazionismo hanno tra le proprie priorità istituzionali il rafforzamento del ruolo del TS come *partner* nell'attuazione della complessa transizione da un sistema assistenziale e risarcitorio a nuovo modello sociale nel quale meriti e bisogni vengano riconosciuti e soddisfatti.

In questo senso il ruolo del TS va interpretato in termini di co-garanzia rispetto agli inderogabili principi di equità e sostenibilità¹. Il TS non è comunque solo un attore del nuovo welfare, ma è dotato di una propria autonomia che si espleta nella capacità di offrire un contributo originale alla ricostruzione delle reti di cittadinanza e anche, se vogliamo, al rinnovamento della politica, colmando quella distanza che, in qualche caso, oggi separa le istituzioni dalla società. È su questo doppio livello che si gioca la sfida di un completo e definitivo riconoscimento del TS come soggetto sociale che – assieme alle Istituzioni, all'Impresa e al Lavoro – contribuisce al benessere sociale del Paese.

Per il raggiungimento di questo obiettivo è fondamentale un quadro normativo che incentivi il protagonismo del TS e, allo stesso tempo, salvaguardi le esigenze dell'attore pubblico evitando la reiterazione di meccanismi e dispositivi obsoleti e non rispondenti ai bisogni delle persone. In questo senso, l'indagine realizzata dall'ISFOL è utile per definire lo stato dell'arte e capire con precisione da dove partire, cosa mantenere e cosa modificare. La pubblicazione del presente lavoro avviene, peraltro, in coincidenza con un significativo pronunciamento del Forum del Terzo settore² sul tema del futuro del *non profit* italiano. Nel documento si auspica, in risposta a quanto espresso nel Libro Bianco, una "fase costituente del Terzo Settore italiano" all'interno della quale dovrebbe essere dedicato ampio spazio al rinnovamento della normativa che ne regola il funzionamento. Spero quindi possa essere apprezzato il tempismo con il quale il Ministero, l'Osservatorio sull'associazionismo e l'ISFOL intervengono in un dibattito che si annuncia complesso e articolato. Certamente l'indagine riguarda solo un segmento del TS; tuttavia, questa ricerca sull'inquadramento giuridico delle associazioni di promozione sociale rappresenta un contributo fondamentale almeno per due motivi: uno di ordine metodologico; l'altro di ordine concettuale.

L'intensa stagione normativa che sul finire degli anni Novanta è culminata con la L.383/2000 è stata caratterizzata da un ampio ricorso a leggi settoriali che, di volta in volta, sono intervenute a regolare un segmento emergente di società civile. Una prima conseguenza di questo approccio che all'epoca aveva una sua pre-

¹ Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, Maggio, 2009, pp. 46-57.

² Cfr. Forum del Terzo settore, *Le sfide dell'Italia che investe sul futuro. Libro verde del Terzo settore*, Roma, Maggio 2009.

gnanza è che attualmente si è prodotta una stratificazione legislativa tale che, per fornire un adeguato inquadramento giuridico delle APS, è necessario far riferimento a tutto il *corpus* legislativo prodotto attorno al TS. Di qui discende la considerazione metodologica alla quale si faceva sopra riferimento: qualsivoglia intervento deve, necessariamente, adottare un approccio comparativo. La fitta rete di sovrapposizioni e richiami impone una trattazione della materia in termini di insieme organico di norme. In questo senso, il rapporto fornisce un buon esempio di questo *modus operandi*. La comparazione e il confronto risultano difatti estremamente utili rispetto ai diversi livelli d'analisi normativa.

Appare, dunque, sempre più necessaria una riflessione sui fondamenti (giuridici, ma anche filosofici) dell'associazionismo di promozione sociale e più in generale del TS. Un'opera di chiarificazione concettuale utile innanzitutto a pervenire ad una definizione univoca e precisa degli enti e delle attività che appartengono *di diritto* alla società civile. Come evidenza con dovizia di riferimenti il capitolo II, il concetto di "utilità sociale" si presta a diverse letture a seconda del tipo di enti considerati e del punto di osservazione legislativo. Inoltre, non poche sono le ambiguità se accanto a questa nozione si pongono concetti semanticamente vicini come "solidarietà sociale" e "interesse generale". Dalla disamina esaustiva dei diversi riferimenti normativi, nel rapporto si conclude che: "con l'intendimento di ricostruire sul piano sistematico le coordinate di riferimento di un concetto generale quale quello di 'utilità sociale', nell'analisi del diritto positivo [...] si è cercato di desumere alcuni elementi caratterizzanti detta nozione, ovvero di individuare delle 'invarianti'. Il risultato cui si è pervenuti è, da questo punto di vista, negativo, poiché i criteri individuati dalle normative considerate sono molteplici, variamente combinati tra loro e mirano a promuovere, secondo differenti impostazioni, il perseguimento di obiettivi considerati meritori sotto il profilo sociale o collettivo." Pur nella sostanziale irriducibilità della casistica legislativa ad una categoria unificante, risultano di notevole utilità i pronunciamenti della Corte costituzionale che negli ultimi anni è più volte intervenuta, chiarendo il significato della nozione di "utilità sociale". Secondo le interpretazioni più diffuse, l'utilità sociale è una "norma di scopo", ovvero una disposizione costituzionale rivolta a consentire il continuo adattamento dell'ordinamento all'evolversi della vita politica e sociale, prescindendo dalle numerose casistiche sotto le quali si può presentare.

Oltre all'esigenza di una demarcazione semantica di alcuni concetti giuridici basilari, occorrerebbe anche considerare un secondo livello di intervento, ovvero l'armonizzazione di alcune norme che attualmente presentano delle zone di sovrapposizione se non contraddizione con altre. Più in generale, la comparazione appare utile anche per avviare un confronto con quanto sviluppato in altri Paesi. In particolare, il rapporto fornisce un interessante approfondimento sugli ordinamenti *common law* dal quale si possono trarre spunti che con i dovuti aggiustamenti potrebbero risultare di utile applicazione anche nel contesto italiano. Ad esempio, una struttura come la *Charity Commission for England and Wales* ha prerogative e funzioni che potrebbero essere una risposta alle esigenze di trasparenza e *accountability* espresse dal TS italiano.

La comparazione è comunque determinante per trovare un filo rosso all'interno delle normative regionali. L'applicazione della legge n. 383/2000, infatti, ha risentito di una crescente disarticolazione nella traduzione a livello locale delle indicazioni di legge coinvolgendo le Aps in un generale processo di "regionalizzazione senza regolazione": il ruolo attribuito loro cambia da contesto a contesto. Da quanto si può desumere dalla raccolta delle legislazioni regionali il tema dell'armonizzazione normativa è un'esigenza alla quale occorre rispondere in tempi rapidi, arginando la proliferazione di norme e regolamenti. È del tutto evidente che tale stato sia il frutto di una fase di effervescenza normativa al termine della quale sono emerse le differenze nelle capacità amministrative degli enti locali.

Volontariato e pianificazione sociale di zona: la partecipazione

SCENARIO NORMATIVO E EVOLUZIONE DEL CAMPO DI INDAGINE

L'indagine si inquadra in un ambito tematico fra i più dibattuti degli ultimi decenni nel nostro Paese, inerente la propensione e capacità del "fenomeno volontariato" di svolgere un ruolo appropriato ed efficace nel quadro delle *policy* locali orientate alla soddisfazione dei bisogni sociali emergenti in un dato territorio. Si tratta di una questione complessa e di enorme interesse al contempo, che si inserisce a pieno titolo in un panorama di riflessioni particolarmente ricco ed articolato poiché chiama in causa due rilevanti (e complementari) filoni di analisi: (a) la crescente inadeguatezza di un modello di *welfare* fondato sul ruolo tendenzialmente esclusivo dello Stato a fronte (b) di una pluralizzazione e proliferazione di nuovi e più complessi bisogni – e l'incremento delle sacche di disagio ed esclusione – connessi allo sviluppo ed alla modernizzazione sociale. Soprattutto a partire dalla metà degli anni Ottanta – quando, cioè, si acutizza la crisi del *Welfare State* – in Italia si registra una progressiva espansione del fenomeno del volontariato, cui si associa una contemporanea tendenza alla specializzazione e professionalizzazione nonché una maggiore attenzione verso gli aspetti organizzativi e gestionali. Molte di queste realtà assumeranno nel tempo un ruolo sempre più significativo, strutturando relazioni gradualmente più strette con le istituzioni pubbliche nell'erogazione di servizi e prestazioni alla collettività.

Tuttavia, il cosiddetto "volontariato" si caratterizza fin da subito come un insieme di realtà estremamente eterogeneo; il termine stesso risulta spesso abusato e non privo di ambiguità e sfumature. L'accezione, cioè, designa iniziative sovente molto diverse fra loro, e quindi non uniformabili in modelli o tipologie unitarie: il volontariato si configura come un arcipelago complesso e multiforme rispetto ad una serie di elementi quali, ad esempio: le finalità, i settori di intervento, la struttura organizzativa, le figure professionali, e così via. La legge quadro 266/91 è un riferimento obbligato per identificare e circoscrivere il fenomeno: l'attività di volontariato – secondo tale normativa – è "quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà". Pertanto, assumendo tale definizione, il lavoro di ricerca ha riguardato prevalentemente le organizzazioni di volontariato (OdV) che rispondono ai requisiti stabiliti dalla legge 266/91 (in particolare relativamente ai primi tre articoli¹).

¹ Articolo 1 (*Finalità e oggetto della legge*) 1. La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuato dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali; 2. La presente legge stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti.

Articolo 2 (*Attività di volontariato*) 1. Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà; 2. L'attività del volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse; 3. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

Articolo 3 (*Organizzazioni di volontariato*) 1. È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti; 2. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico; 3. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione e di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti; 4. Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta; 5. Le organizzazioni svolgono le attività di volontariato mediante strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla legge, nell'ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate

La legge quadro del 1991 è al contempo un primo importante passo in chiave di legittimazione politica e sociale del fenomeno. Essa, infatti, da un lato riconosce il *valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo* e dall'altro individua le organizzazioni di volontariato come *risorsa strategica per un sistema di welfare in grado di rispondere ai diversificati e complessi bisogni sociali*. Più in generale, le politiche degli anni '90 pongono le organizzazioni di volontariato al centro di importanti scelte, in particolar modo in ambito sociale e sanitario: se ne riconosce un più significativo "ruolo pubblico" e se ne incentiva il coinvolgimento nella "produzione" delle politiche tramite la creazione di apposite consulte e coordinamenti. Il volontariato - ed il Terzo Settore in generale - vengono sempre più considerati attori delle politiche, soggetti con cui le istituzioni pubbliche devono incrementare rapporti di consultazione e scambio di esperienze sia nella fase di progettazione che in quella di realizzazione e valutazione delle politiche. La legge 285/97² segna il passo in questo processo di cambiamento nella relazione tra pubblico e privato, così come la successiva produzione normativa in materia di sanità e di servizi sociali.

Pertanto, si può correttamente affermare che negli ultimi anni, in diversi settori (sanità, servizi sociali, ambiente e protezione civile, immigrazione, minori, handicap...), si sia verificato un sensibile rafforzamento del ruolo complessivo del volontariato nei processi di regolazione sociale. In particolare, ai fini specifici dell'indagine preme sottolineare come la legge 328/2000 porta al pieno riconoscimento del Terzo Settore nel suo complesso come soggetto politico vocato ad una partecipazione attiva alla programmazione dei *welfare* locali, alla realizzazione di interventi e servizi in grado di rispondere più efficacemente alle necessità dei singoli territori, che le Regioni e le amministrazioni locali debbono coinvolgere (rispettandone le peculiarità culturali ed etiche).

Le riforme attuate nelle politiche pubbliche chiamano direttamente in causa le organizzazioni di volontariato proprio per i valori insiti nell'azione volontaria; valori che permettono di erogare servizi con una particolare attenzione alla dimensione relazionale ed umana con l'utente, ma anche per la sua capacità di attivare coinvolgimento, partecipazione, responsabilità, controllo diretto e diffuso da parte dei cittadini. In definitiva - in una società caratterizzata da complesse e rapide trasformazioni che inducono nuove forme di disagio e di bisogni, in cui aumenta il livello delle disuguaglianze, con una crescente eterogeneità etnica, linguistica, religiosa e culturale, con la necessità di riuscire a conciliare l'attaccamento individuale alla propria identità territoriale ed alle proprie radici locali ed il sapersi muovere quotidianamente in una dimensione globale - le risorse solidali presenti nelle comunità locali vanno assumendo sempre maggiore rilevanza. Le OdV - che nell'erogare servizi mobilitano la partecipazione dei cittadini, informano e sensibilizzano ai problemi ed ai bisogni, creano relazioni di fiducia e reciprocità, rafforzano i legami ed il senso di appartenenza alla comunità - costituiscono una risorsa essenziale che non deve perdere la propria identità culturale e valoriale, quanto - piuttosto - rafforzarsi nel confronto, nel dialogo e nella relazione con gli altri attori sociali del territorio.

Proprio in ragione di ciò, studiare il mondo del volontariato, i modelli organizzativi, le tipologie di azione messe in campo, le reti di relazione costruite con le istituzioni e la società, i bisogni, le difficoltà e le richieste, costituisce un passaggio essenziale per consentire la valorizzazione di una risorsa particolarmente significativa per il rafforzamento e lo sviluppo della qualità della vita e la valorizzazione delle opportunità di inclusione. E', questa, l'ispirazione di fondo che ha guidato l'ideazione e la realizzazione del lavoro di ricerca, che ha inteso affinare il bagaglio di conoscenze disponibili su un fenomeno tuttora molto dinamico, al fine di coglierne alcune specificità evolutive in uno scenario di politiche di *welfare* modificate. Più in particolare, l'indagine si è concentrata - identificandolo come oggetto precipuo della ricerca - *sul ruolo del volontariato nelle nuove dinamiche di progettazione sociale determinate in base alla legge 328/00 dall'attuazione nei territori dei piani di zona*. Lo scopo è di ricostruire l'approccio prevalente del volontariato nel contesto dell'elaborazione delle politiche sociali locali a partire dagli spazi di partecipazione allo sviluppo ed implementazione dei piani di zona indicati dalla normativa in oggetto. Si tratta, com'è intuibile, di un aspetto

² "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"; essa, infatti, obbligando ad una coprogettualità tra soggetti pubblici e soggetti privati nonprofit, impone il superamento della "cultura della delega" che ha caratterizzato i rapporti tra questi soggetti gli anni precedenti

particolarmente significativo per effettuare una prima valutazione dell'impatto della normativa, sia sul versante delle pratiche concertative nella pianificazione sociale territoriale, sia per ciò che concerne gli assetti organizzativi ed i fabbisogni di competenze degli individui che si identificano ed operano in tali organizzazioni.

I RISULTATI DELL'INDAGINE

La lettura operata nel rapporto circa il ruolo interpretato dalle organizzazioni di volontariato nel quadro della programmazione territoriale, prefigurata dalla riforma del sistema dei servizi sociali, acquista un senso più ampio prendendo in considerazione la relazione complessa che lega la sussidiarietà allo sviluppo e al rafforzamento delle reti di capitale sociale.

Come si è cercato di mostrare, la considerazione delle problematiche inerenti i diritti fondamentali di cittadinanza alla luce del paradigma dell'esclusione sociale trova, grazie alla legge 328, l'ancoraggio al processo di rimessa in discussione delle filiere della sussidiarietà, sia in senso verticale che orizzontale. L'ingresso e la permanenza di una pluralità di attori, pubblici, privati e appartenenti al Terzo settore, nell'ambito del processo di programmazione degli interventi locali costituisce a tale proposito l'aspetto maggiormente significativo dell'ultimo sessennio.

Il carattere eminentemente descrittivo e percettivo delle informazioni raccolte dalla ricerca presentata consentono di suggerire, in sede di conclusione, un percorso di lettura di sintesi delle variabili strutturali proprie delle OdV. Variabili suscettibili, in accordo agli orientamenti reperibili in letteratura, di influenzare in maniera significativa le modalità di partecipazione di queste stesse organizzazioni ai sistemi di relazione locali che comprendono e affiancano il processo di programmazione territoriale.

Per svolgere tale trattazione si è fatto uso delle elaborazioni effettuate a partire dall'analisi fattoriale. Da tale analisi sono emersi due fattori rispettivamente raffiguranti le prestazioni nella sfera consulenziale ed educativa e le prestazioni nella sfera assistenziale, sociosanitaria ed educativa. Attraverso questi due fattori è stato possibile osservare il modo in cui i casi oggetto di studio si aggregavano, ottenendo quindi tre *cluster* in relazione ai quali, nei due paragrafi seguenti verranno descritte alcune variabili.

Il terzo paragrafo conclude effettivamente la trattazione, segnalando i problemi aperti e le possibili piste di approfondimento che altri studi potrebbero seguire.

VARIABILI STRUTTURALI E CAPITALE SOCIALE

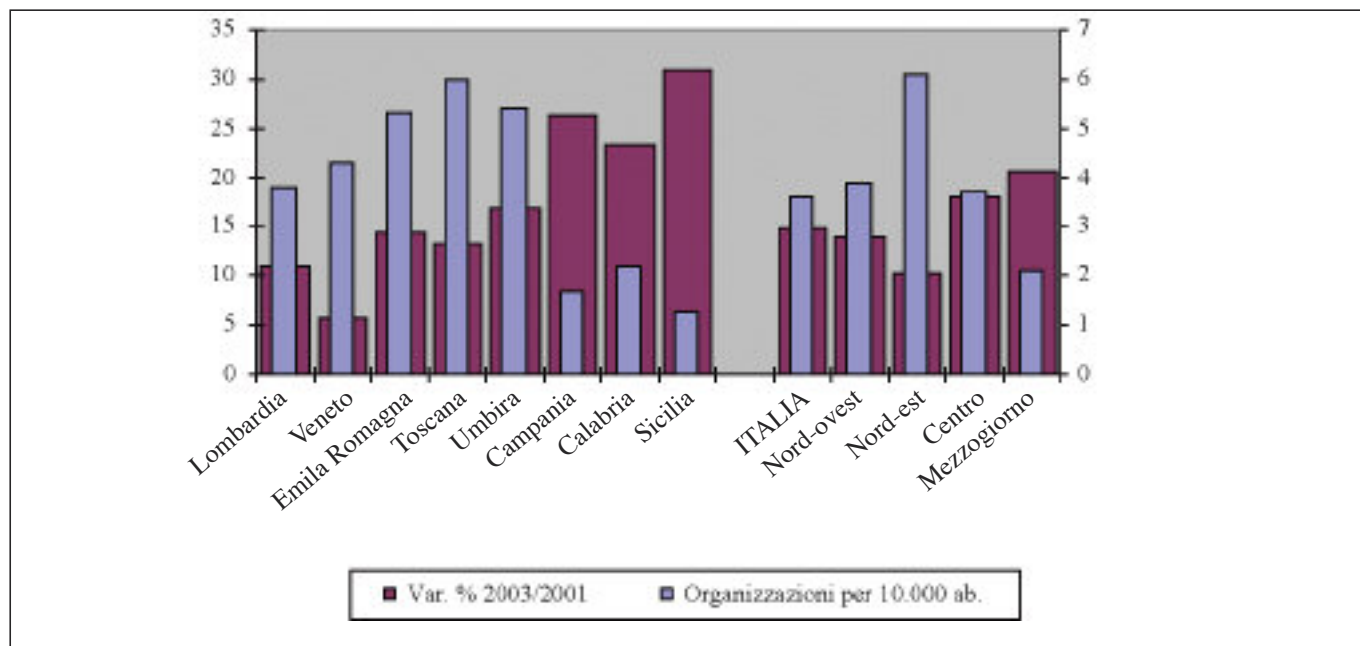
Partendo dall'acquisizione, certamente tuttora soggetta al vaglio della dibattito scientifico, che le organizzazioni di volontariato, in quanto associazioni, rappresentano forme di capitale sociale³, possiamo ritenere utile analizzare le relazioni che passano fra le variabili dimensionali delle ODV e il potenziale di capitale sociale mobilitabile. Ciò anche tenendo presenti alcune caratteristiche dei territori di riferimento.

Le organizzazioni che hanno partecipato alla ricerca appartengono a territori che, negli anni per i quali sono disponibili informazioni confrontabili a livello nazionale, presentano tassi di incremento nel numero di associazioni e numeri medi di queste ultime sulla popolazione residente, differenziati tra loro (grafico 1)⁴.

³ Davide La Valle, *Capitale sociale in Italia: l'andamento della partecipazione associativa*, in "Inchiesta" n. 139, gennaio-marzo 2003.

⁴ ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003*, ISTAT, "Statistiche in breve", 14 ottobre 2005

Grafico 1 - Organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali al 31 dicembre per Regione - Anno 2003. Variazioni % 2001-2003 e organizzazioni per 10.000 abitanti.



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

A tale proposito si può osservare come, anche in presenza di tassi di incremento percentuale superiori alla media nazionale e a quelli delle Regioni del Centro-nord, le aree meridionali considerate nell'indagine continuassero a presentare, su entrambi i versanti, un numero medio di organizzazioni di volontariato ogni 10.000 abitanti, di gran lunga inferiore.

La considerazione di queste dimensioni in termini di capitale sociale può essere ulteriormente apprezzata, laddove consideriamo che, nello stesso periodo, non si riscontravano differenze altrettanto grandi relativamente al numero medio di volontari appartenenti alle singole organizzazioni.

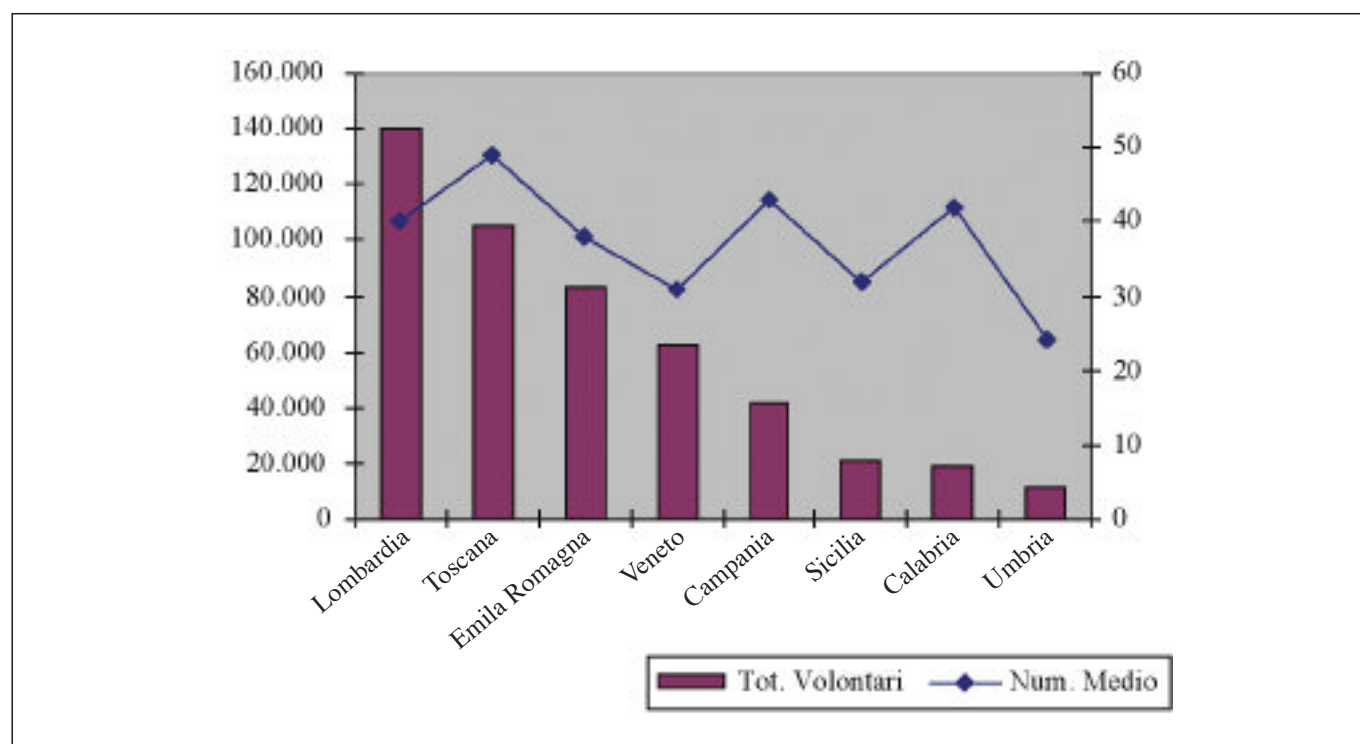
Al 2003, infatti, nelle ripartizioni settentrionali erano presenti rispettivamente il 31,5% dei volontari italiani nel Nord-est e il 28,4 nel Nord-ovest. Le stesse percentuali per il Centro e il Mezzogiorno erano invece del 21,4 e del 18,7. A fronte di ciò il numero medio di volontari, era di 39 nelle aree settentrionali (uguale alla media nazionale), di ben 44 al Centro e di 35 al Sud.

Nello stesso periodo la maggior parte delle ODV si occupava di un solo settore di intervento (35,5%); il 24% circa copriva due o quattro settori, con restante 16% attestato su tre ambiti. Riguardo ai servizi offerti, un gruppo altrettanto nutrito di organizzazioni (34,7%) offriva un solo tipo di servizio; una percentuale variabile fra il 16 e il 13,3% ne offriva rispettivamente due o tre e la restante parte (35,3%) arrivava ad offrirne quattro o più.

Le dimensioni relative al numero di volontari risultavano, nelle sole aree dell'indagine sostanzialmente confermate, fatto salvo per la posizione assunta dall'Umbria (grafico 2). Mentre infatti il numero di volontari totale per Regione declinava, procedendo verso l'area meridionale, non così avveniva per il numero medio di volontari per organizzazione, a dimostrazione di un dimensionamento delle ODV sostanzialmente simile. Questi dati possono utilmente introdurre la discussione sui risultati dell'analisi per *cluster*. Da tale analisi è infatti sembrato significativo enucleare tre gruppi di casi:

- gruppo 1 – organizzazioni ad ampio spettro di intervento (che forniscono una tipologia di servizi ampia ed eterogenea);
- gruppo 2 – organizzazioni ad impegno specifico su consulenza, orientamento e formazione;
- gruppo 3 – organizzazioni ad impegno specifico assistenziale-sanitario e socio-culturale.

Grafico 2 - Organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali al 31 dicembre per Regione - Anno 2003. Volontari e numero medio di volontari per organizzazione per regione.



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Nell'ambito dei casi esaminati il primo gruppo è apparso quello numericamente più consistente (56,6%), a fronte degli altri due che non hanno superato rispettivamente il 16% ed il 28% dei casi. Questo gruppo è apparso, differentemente dagli altri due, equamente distribuito fra i territori considerati e con un numero di volontari molto al di sotto delle medie nazionali e di area precedentemente considerate, poiché inclusi nelle due classi 1 - 10 e 11 - 30. Ciò appare tanto più significativo laddove si pensi che nei due gruppi ad impegno specifico è stata notata una leggera tendenza ad avere strutture che coinvolgono un maggior numero di volontari (classe 51-100). La dimensione del primo gruppo, peraltro, si colloca abbastanza vicino a quanto riscontrato in sede nazionale nel 2003, dove il peso complessivo delle ODV che avevano fino a 30 volontari era pari al 68,4% del totale.

Se prendiamo in considerazione l'estensione territoriale del raggio d'azione dell'organizzazione, emerge come le organizzazioni ad ampio spettro di intervento abbiano dichiarato di essere attive in larga prevalenza in una dimensione locale. A fronte di ciò le organizzazioni appartenenti agli altri due gruppi vedono una maggiore apertura alle dimensioni regionale, ma anche nazionale e internazionale.

In confronto ai due gruppi di organizzazioni ad impegno specifico, le associazioni ad ampio spettro di intervento hanno avuto meno occasioni di gestire servizi in convenzione con istituzioni locali, prima dell'entrata in funzione del piano di zona. Anche dopo la promulgazione del piano, la maggior parte delle organizzazioni ad ampio spettro di intervento dichiara di non partecipare alla gestione di specifiche attività o progetti inseriti nel piano stesso. Al contrario, sembra riconfermata la tendenza delle organizzazioni ad impegno specifico nel gestire attività e progetti specifici.

L'esame, sia pure sommario, di questo primo gruppo di variabili, che abbiamo definito strutturali, può consentire di formulare alcune ipotesi che potranno essere ulteriormente sottoposte a verifica in successive attività di ricerca.

In primo luogo il potenziale in termini di capitale sociale delle ODV può essere valutato prendendo in considerazione il rapporto tra le dimensioni medie delle organizzazioni e l'ampiezza dello spettro di intervento. La maggior parte delle organizzazioni esaminate presenta, coerentemente col dato nazionale, un numero

limitato di volontari che gestiscono un ampio spettro di intervento. Una parte, probabilmente consistente di queste organizzazioni potrebbe trovarsi inserita nel processo rilevato dall'ISTAT nel 2003, in base al quale la diminuzione della specializzazione settoriale, rilevata a partire dal 1995, si è accompagnata ad un aumento nella specializzazione dei servizi offerti, parallelamente alla diminuzione delle dimensioni medie in termini di volontari attivi⁵. Ciò potrebbe implicare che questo tipo di organizzazioni si troverebbero attualmente a gestire per i cittadini quote rilevanti di capitale sociale, in forza dell'ampiezza dello spettro di intervento, senza essere però giunte a configurare in maniera sufficientemente stabile un assetto più specialistico (anche in senso professionale) dei servizi offerti.

Se volessimo adottare una concettualizzazione di stampo sociologico, potremmo dire che si tratta di organizzazioni fra le quali potrebbero coesistere tratti generalisti e tratti specialisti⁶. I tratti generalisti potrebbero continuare a sussistere in quanto utili a fronteggiare una domanda sociale di inclusione e promozione sociale sempre più segmentata e diversificata; mentre i tratti specialistici corrisponderebbero all'esigenza di massimizzare risorse via via più scarse, concentrando il ventaglio degli interventi e predisponendo l'organizzazione a reagire ad un ambiente caratterizzato da frequenti mutamenti, sia sul versante istituzionale che su quello dei bisogni espressi dalla comunità locale.

Una qualche conferma sul persistere della coesistenza di generalismo e specializzazione potrebbe venire da un lato dal minore impegno dichiarato sul fronte della gestione di servizi in convenzione, sia prima che dopo l'approvazione del piano sociale e dall'altro dall'estensione territoriale, in larga prevalenza locale, del raggio d'azione delle organizzazioni. Ci troveremmo in altre parole di fronte ad un cospicuo gruppo di organizzazioni presenti abbastanza capillarmente all'interno di reti sociali di livello locale, ma ancora non perfettamente attrezzate a fornire risposte tecnicamente orientate a specifici problemi e poco inclini ad assumere punti di vista sovraordinati alla dimensione dell'intervento quotidiano. Mentre la prima caratteristica le renderebbe ancora scarsamente attrattive nei confronti dell'Ente Locale, relativamente alla possibilità di affidamento di servizi, l'altra contribuirebbe a ostacolare l'instaurarsi di circuiti comunicativi stabili, in vista della condivisione dei problemi sociali da ritenersi prioritari.

LA PERCEZIONE DEL POSIZIONAMENTO NELL'AMBITO DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

L'analisi effettuata suggerisce che le variabili strutturali (dimensioni, spettro di intervento ecc.) siano suscettibili di avere una ricaduta sulle dinamiche comunicative e relazionali messe in campo dalle OdV, sia in relazione alla dimensione della sussidiarietà verticale che a quella orizzontale. È sembrato quindi opportuno, alla luce della medesima griglia di analisi, esaminare la percezione dichiarata dalle OdV relativamente agli esiti della pianificazione territoriale, in termini di impatto effettivo di questa sulle problematiche locali e di integrazione nella rete degli attori.

Innanzitutto il giudizio di impatto sulla qualità della vita ed il disagio sociale viene formulato in termini medi da una analoga proporzione di casi in tutti e tre i gruppi. Il giudizio positivo prevale in proporzione nel gruppo di OdV impegnate in prevalenza nell'orientamento, consulenza e formazione, mentre quello negativo coinvolge il 40% del gruppo delle organizzazioni ad ampio spettro di intervento.

⁵ Ibidem, p. 9.

⁶ I concetti di specializzazione e generalismo vengono qui adottati facendo riferimento alle definizioni usate da Hannan e Freeman. Si vedano in particolare Hannan M. T., Freeman J., *The population ecology of organizations*, in "American Journal of Sociology", Volume 82, n. 5, March 1977 e Hannan M. T., Freeman J., *Structural Inertia and Organizational Change*, in "American Sociological Review", Volume 49, April 1984. In pratica, la differenza tra specialisti e generalisti risiede nel fatto che i primi massimizzano lo sfruttamento di un ambiente circoscritto (si specializzano, appunto), accettando il rischio implicito in un sostanziale mutamento dello stesso ambiente di riferimento, laddove i secondi realizzano uno sfruttamento meno intenso di una nicchia più ampia, in cambio di una maggiore sicurezza. Il successo dell'una o dell'altra strategia sarebbe determinato dalle caratteristiche ambientali, nel senso che in ambienti caratterizzati da un passaggio molto frequente fra stati con caratteristiche molto diverse, le strategie specialistiche sembrerebbero avvantaggiate. In ambienti caratterizzati invece da un passaggio molto frequente fra stati molto simili e dal passaggio meno frequente fra stati molto diversi, o alternativamente, molto simili, dovrebbero avere più successo le strategie generaliste.

L'impatto sulla valorizzazione delle risorse locali e sulla cultura locale della cittadinanza presenta percezioni maggiormente differenziate. Tutti e tre i gruppi si distribuiscono infatti in maniera quasi uniforme lungo la scala di giudizio basso, medio e alto. A questo si affianca una leggera prevalenza di giudizio negativo per il gruppo delle OdV impegnate nella sfera assistenziale, sanitaria e socioculturale.

Sul versante relazionale, le organizzazioni ad ampio spettro di intervento tendono a percepire un miglioramento della comunicazione con soggetti appartenenti al Terzo settore e al sistema istituzionale. Questa tendenza risulta meno evidente per le organizzazioni del terzo gruppo (sfera assistenziale-sanitaria e socio-culturale) e ancor meno per quelle della sfera consulenza, orientamento e formazione. A riguardo è possibile ritenere che tale differenziazione sia una conseguenza della natura organizzativa dei soggetti degli ultimi due gruppi i quali, come emerge dall'esame delle variabili strutturali, disporrebbero di un consistente insieme di relazioni a livello istituzionale e associativo, di fatto preesistente al lancio della programmazione territoriale.

Le organizzazioni ad ampio spettro valutano anche positivamente l'impatto della pianificazione territoriale relativamente all'ampliamento della loro conoscenza della sfera del volontariato e delle problematiche specifiche del territorio, ma fra esse permane quasi un terzo che fornisce un giudizio negativo. Un profilo analogo caratterizza le risposte fornite dalle organizzazioni del terzo gruppo, mentre più marcatamente spostato verso la dimensione medio-alta è il giudizio espresso dalle ODV afferenti alla sfera della consulenza, orientamento e formazione.

La percezione dell'impatto della partecipazione alla pianificazione sulla vita della singola organizzazione fa infine emergere una polarizzazione tra le risposte fornite dalle organizzazioni ad ampio spettro di intervento e quelle ad impegno specifico, sia nella sfera consulenziale sia assistenziale. Le organizzazioni ad ampio spettro di intervento denunciano in prevalenza o il peggioramento o l'invarianza delle condizioni organizzative, successivamente all'avvio della partecipazione alla pianificazione sociale di zona. Al contrario, le organizzazioni impegnate nella sfera consulenziale e in quella assistenziale dichiarano un elevato tasso di invarianza, affiancato però da una discreta porzione che percepisce un miglioramento a seguito della partecipazione al piano. Sembra opportuno sottolineare che la distanza che in termini percentuali separa la percezione di miglioramento dalle altre è nel gruppo ad ampio spettro significativamente superiore che negli altri due.

In conclusione è possibile ipotizzare, sia pur rimandando alla necessità di ulteriori approfondimenti conoscitivi, che la presenza di una strategia operativa chiara e una forte caratterizzazione dell'attività organizzativa abbia prodotto una percezione tendenzialmente positiva della programmazione territoriale e del suo impatto sociale ed organizzativo. Le organizzazioni cosiddette ad ampio spettro, quelle in altre parole nelle quali più che in altre potrebbero coesistere tratti generalisti e specialisti, non sembrano invece aver percepito miglioramenti apprezzabili nella performance organizzativa, a seguito del loro ingresso nel processo della pianificazione territoriale.

In maniera abbastanza significativa la loro valutazione appare positiva laddove si prendano in esame gli elementi della programmazione di zona che possono aver contribuito ad un loro migliore posizionamento nell'ambito delle reti di comunicazione con gli altri attori, sia appartenenti alla sfera delle istituzioni che al Terzo settore. Questo potrebbe portare a formulare l'ipotesi che, almeno nei territori cui appartengono i casi esaminati, la realizzazione dei piani sociali abbia permesso di strutturare e rendere maggiormente trasparente lo spazio comunicativo pubblico deputato a definire le caratteristiche e le priorità inerenti i fenomeni di esclusione sociale.

Specularmente le organizzazioni più specializzate, che, in accordo alle informazioni disponibili, sembrano essere anche quelle di più ampie dimensioni e con articolazioni di carattere almeno regionale, se non nazionale, potrebbero aver utilizzato il proprio preesistente sistema di relazioni interorganizzative, per rafforzare il proprio ruolo lungo le filiere orizzontali e verticali della sussidiarietà. In questo caso, sebbene i dati elaborati consentano solo di formulare affermazioni come queste in via del tutto ipotetica in vista di successive verifiche, lo scarso entusiasmo riguardo alle variabili di impatto organizzativo sarebbe giustificato dal buon posizionamento di cui già esse godevano all'interno del reticolo locale. Ciò potrebbe parzialmente spiegare anche la scarsa polarizzazione relativamente alle variabili di impatto sulle dinamiche sociali e culturali del territorio.

Indagine pilota sul ruolo dell'associazionismo nella costruzione della Casa del Welfare

Il Ministero del lavoro e delle politiche Sociali, Direzione Generale del Volontariato, associazionismo e Formazioni Sociali, ha approvato con Decreto n. 51823/12/2009, su proposta dell'Osservatorio nazionale dell'associazionismo, il progetto di ricerca dal titolo "Il ruolo dell'associazionismo di promozione sociale nella Casa del Welfare", la cui realizzazione è stata affidata all'Isfol, "Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi" .

Questa ricognizione risponde all'esigenza, espressa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali di analizzare il ruolo e le competenze dell'associazionismo di promozione sociale, così come degli altri attori del Terzo settore, nella costruzione dei processi di sussidiarietà. Il modello di sussidiarietà attiva immaginato dal Ministero vede un livello centrale con funzione di promotore, di stimolo e sostegno alle azioni locali, anche favorendo sperimentazioni su specifiche tematiche che, una volta verificata la loro efficacia, possano essere replicate sul territorio nazionale. Tale processo è stato delineato già nella legge 328/2000, nel Libro Bianco del 2001 e nel recente Libro Bianco sul futuro del modello sociale. Ulteriore strumento per la realizzazione di un modello di welfare fondato sul principio della sussidiarietà attiva è, in particolare, quello delle "Case del welfare", come immaginate in esecuzione del riordino degli enti pubblici volto a risparmi di spesa e alla creazione di sinergie tra diversi enti (come previsto dalla L.247 del 2007).

Il lavoro di ricerca, dunque, ha l'obiettivo di verificare le potenzialità delle "Case del Welfare", spazi in cui si possano erogare l'insieme dei servizi rivolti alla persona in un sistema integrato come previsto dal "libro bianco sul futuro del modello sociale" del 2009¹.

La metodologia che sarà seguita per la realizzazione del progetto prevede: A) una fase d'analisi per rilevare la presenza dell'associazionismo e del volontariato all'interno delle esperienze di sussidiarietà orizzontale (pubblico-privato sociale) e di integrazione dei servizi, in particolare l'attenzione sarà posta nella ricerca di sperimentazioni già avviate di progetti simili (come ad esempio la "Casa del Welfare" a Teramo, e il "Welfare Community Center" a Parma); B) una fase di analisi quali-quantitativa rivolta alle APS dell'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo per rilevare l'esistenza di esperienze d'integrazione di servizi realizzate da tali Associazioni nell'ambito della promozione della socialità e della solidarietà; C) fase di sistematizzazione delle informazioni raccolte, quindi, le dimensioni emerse dall'*analisi desk* saranno confrontate con i dati rilevati durante l'analisi quali-quantitativa per giungere all'elaborazione di una *road map* per l'elaborazione di modelli d'azione che possano essere trasferiti ad altre realtà sul territorio nazionale nell'ambito del Terzo Settore ed in particolare delle APS, per la promozione dei nuovi percorsi di sussidiarietà attiva.

Il principale risultato atteso è l'individuazione della nascita e dello sviluppo dei processi di sussidiarietà attiva esistenti sul territorio della Regione analizzata e che vedono direttamente coinvolti soggetti appartenenti alle organizzazioni del Terzo settore, in particolare le associazioni di promozione sociale.

Il cambiamento della nostra società e dei suoi bisogni ha portato con sé la necessità di ripensare il rapporto tra cittadino e sistema di welfare, ivi inclusi l'accesso, la fruibilità, la modalità di erogazione dei servizi, e quindi la partecipazione del Terzo settore nell'attuazione di alcuni punti essenziali delle stesse politiche sociali. Le parole d'ordine di questa trasformazione sono revisione della governance, semplificazione normativa, qualificazione del personale, migliore gestione delle risorse, attenzione al cittadino.

Cosa significa tutto questo? Come si può realizzare l'aggregazione di tali enti avvicinando il cittadino alle istituzioni? A partire dalla primavera 2008, questo progetto di sinergia tra gli istituti di previdenza sociale, INAIL, INPS, e INPDADP, ha un nome, "Casa del Welfare", e una strada da seguire, una vera e propria "road map" che passa innanzitutto attraverso la razionalizzazione delle risorse professionali ed alla realizzazione di un'integrazione più ampia, così come indicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Per costruire la Casa del Welfare è stato tracciato un percorso condiviso di standardizzazione di processi e di sistemi, che possa, nel tempo, consolidare attività e risorse in un'unica sede fisica. L'anno 2009 ha visto la

¹ "L'integrazione socio-sanitario-assistenziale è il principio cardine per garantire il passaggio da un Welfare assistenziale a un Welfare delle responsabilità condivise" (Libro bianco sul futuro del modello sociale, p.34).

nascita dei primi esperimenti pilota su scala regionale, com'è il caso della struttura riabilitata e messa in funzione nella provincia di Teramo, nell'Abbruzzo del post terremoto. Così come avvenuto a Teramo, l'obiettivo è che in tutte le province italiane si giunga alla soppressione sul territorio di una sede per ciascuna istituzione e la creazione di una Casa del Welfare, centro unico di erogazione del servizio previdenziale e assistenziale. Perché tale progetto diventi una realtà in tempi brevi, l'anno 2010 è stato pensato come momento d'accelerazione del processo di riordino delle strutture e di razionalizzazione della spesa degli enti, in modo tale che, nel triennio 2010-2012 si possa realizzare la graduale estensione del progetto per giungere quindi alla nascita di un'unica Casa del Welfare su scala nazionale.

Qual è il ruolo del Terzo Settore ed, in particolare, dell'associazionismo di promozione sociale, nel quadro tracciato sin qui? Per dare un'idea della dimensione che potrebbe assumere la partecipazione dell'associazionismo alla pianificazione ed alla gestione delle Case del Welfare, si prenda in osservazione il caso del Comune di Parma dove, nel bilancio pluriennale 2009-2011, è stato inserito il progetto di un Welfare community center, contenitore che, in modo organico e non frazionato, potesse comprendere al proprio interno tutti i servizi che riguardano la persona, dalla casa allo sport, dai servizi educativi all'imprenditoria giovanile. Un luogo eco-compatibile e dotato di una mobilità sostenibile che ragiona in modo integrato evitando ghetti e cattedrali nel deserto: le cosiddette cittadelle del welfare esprimono quindi un modello che propone un approccio sussidiario e affronta in modo integrato tutti gli interventi legati alla persona, considerando che anche nella progettazione e non solo nella gestione delle politiche sociali locali, è necessario coinvolgere l'associazionismo.

Proprio a partire dal modello di Parma e considerando la positiva esperienza della Casa del Welfare della Provincia di Teramo, primo esempio concreto di sinergia tra gli istituti previdenziali e integrazione delle pratiche di servizio al cittadino, il progetto di ricerca "Casa del Welfare" promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'ISFOL, intende valorizzare il Terzo settore che non rappresenta un soggetto "terzo" erogatore di servizi tra Stato e mercato, in un ruolo di supplenza", ma ".....un attore particolare, capace di produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità"², ossia punto di forza del modello sociale italiano.

Già nel Libro Bianco sull'Associazionismo veniva identificato il ruolo dell'associazionismo nelle politiche attive del welfare e le potenzialità che lo stesso ha "nella rifondazione del nostro sistema sociale", in quanto "sintesi tra sviluppo imprenditoriale, economico e sociale che si pone quale protagonista dinamico di uno sviluppo inteso non esclusivamente in senso materialista, ma come accrescimento delle libertà di autodeterminazione e autorealizzazione delle persone"³. Proprio queste caratteristiche fanno dell'Associazionismo un soggetto importante nel passaggio da un tipo di welfare di stampo assistenziale al *welfare mix* e successivamente alla *welfare mix community*.

Per *welfare mix* s'intende quel sistema che favorisce la creazione, tra attori istituzionali e non, di reti di servizi e di relazioni tra i soggetti del sistema, caratterizzate da un modello di welfare che non è governato solamente dagli enti pubblici, o solamente dal mercato, in cui la regolazione è affidata alla legge della domanda e dell'offerta. E', quindi, un modello in cui attori istituzionali e non intrecciano le proprie capacità e competenze ed in cui l'ente pubblico svolge una funzione programmatica, propulsiva dell'iniziativa e della responsabilità dei cittadini, delle forze sociali ed economiche, nonché di verifica dei risultati, lasciando spazio al Terzo Settore per la realizzazione delle azioni e delle attività programmate. In questo senso, la proposta che emerge da realtà come quella di Parma va ancora oltre, proponendo di coinvolgere il Terzo Settore non solo in fase di attuazione ma anche in quelli di programmazione e gestione. Ed è per questo che si ritiene che, a partire dal Modello di Welfare Mix, si possa ancora estendere il ruolo dell'associazionismo come promotore e sperimentatore di nuovi modelli di sussidiarietà, come nel caso della Casa del Welfare. L'Associazionismo, infatti, è un attore di sussidiarietà capace di intervenire direttamente e autonomamente sui bisogni e sui problemi della comunità, stando vicino alla domanda e alle istanze della stessa comunità e pronto a rispondervi in termini sia di tutela sia di servizi. Oltre al soddisfacimento del bisogno di servizi,

² Cfr. *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Maggio 2009

³ *Ibidem*

l'associazionismo è in grado di proporsi come raccordo tra cittadini e istituzioni promuovendo la solidarietà e il senso civico, la partecipazione responsabile, a cittadinanza attiva e partecipata. Sono queste caratteristiche che fanno dell'associazionismo di promozione sociale un attore privilegiato a partecipare al processo di trasformazione dei percorsi di sussidiarietà immaginati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la costruzione di un nuovo modello sociale italiano, rappresentato dalla Casa del Welfare

Detto tutto questo, perché promuovere un progetto di ricerca sulle Case del Welfare? Innanzitutto, vista l'importanza attribuita all'associazionismo nell'ambito della costituzione, programmazione e gestione delle Case del Welfare, si è reso necessario un ulteriore momento di riflessione proprio sul ruolo e sulle competenze dell'associazionismo di promozione sociale, così come degli altri attori del Terzo settore, nella costruzione dei processi di sussidiarietà.

In secondo luogo, ad appena un anno dai primi esperimenti pilota, si è ritenuto opportuno l'approfondimento delle potenzialità della Casa del Welfare in quanto strumento di razionalizzazione funzionale delle mission degli istituti che si propone di sostituire sul territorio e delle loro interazioni con il Terzo settore. Sul modello di Parma, si ritiene essenziale approfondire il ruolo dell'associazionismo di promozione sociale nella pianificazione e gestione di questo nuovo modello di gestione dei processi di sussidiarietà rappresentato dalle Case del Welfare, analizzando, così, anche le competenze proprie dell'associazionismo, che ne fanno un interlocutore importante nella costituzione delle Case del Welfare. In particolare, occorre approntare un quadro articolato del settore di intervento, delle dimensioni delle realtà coinvolte, della distribuzione territoriale delle esperienze, della consistenza e della provenienza delle risorse utilizzate dalle diverse associazioni di promozione sociale; verificare l'efficacia delle politiche e dei servizi che tali associazioni erogano, secondo quanto contenuto nella legge 328/2000 e, quindi, secondo il principio di sussidiarietà stesso; ed occorre ricostruire la mappa delle interazioni e del lavoro di rete, in quanto il principio di sussidiarietà dovrebbe permettere l'attribuzione di ruoli e funzioni strettamente correlate alle specificità di ogni organizzazione del Terzo settore.

Sono questi alcuni degli obiettivi principali del Progetto Casa Welfare, che si pone lo scopo, oltre alla costruire un quadro piuttosto dettagliato della realtà in cui si inseriscono le Case del Welfare, di individuare i fabbisogni formativi e le competenze delle risorse umane che operano nell'associazionismo di promozione sociale nella costruzione dei processi di sussidiarietà.

I progetti finanziati attraverso la L.438 del 1998

IL FINANZIAMENTO DELLE APS ATTRAVERSO LA LEGGE N. 438/1998: ISTITUZIONE DI UNA BANCA DATI DEDICATA E MODALITÀ DI ACCESSO AI CONTRIBUTI

Il Ministero della Lavoro e delle Politiche sociali (DG per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali, Div. Il Associazionismo) riconosce quale canale fondamentale per il sostegno delle associazioni di promozione sociale la concessione di contributi erogati attraverso la norma 438 del 15 dicembre 1998 (Contributo statale a favore delle associazioni nazionali di promozione sociale)¹.

Tale contributo viene erogato distinguendo tra i soggetti di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge n. 476/1987, ovvero le cosiddette "associazioni storiche" (AST) ed i soggetti di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) della medesima legge, denominate "associazioni non storiche" (ANST). Nella prima categoria rientrano le organizzazioni che si occupano della tutela e della promozione dei diritti dei cittadini la cui autonomia fisica sia pregiudicata da qualche menomazione²; appartengono alla seconda categoria le associazioni che promuovono l'integrazione e le pari opportunità a favore dei cittadini in condizioni di marginalità sociale.

Sulla base di questa premessa, l'Area Risorse Strutturali ed Umane dei Sistemi Formativi intende realizzare

¹ La legge citata modifica ed integra la l. 476 del 19 novembre 1987 (Nuova disciplina del sostegno alle attività di promozione sociale e contributi alle Associazioni combattentistiche) che quindi rappresenta la norma di riferimento.

un data base sulle associazioni che beneficiano dei fondi previsti dalla L. 438/1998 quale strumento fondamentale per la costituzione di un sistema di monitoraggio e valutazione delle iniziative portate avanti dalle associazioni. Esso prevede la realizzazione di un *database informatico* nel quale siano archiviate, catalogate e rese agevolmente fruibili tutte le informazioni, di natura strutturale e organizzativa, relative ai soggetti beneficiari e alle attività svolte dalle APS negli ultimi 5 anni.

Il progetto è stato approvato dall'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo nella seduta del 15/12/2009 ed è regolato dalla convenzione stipulata in data 24/2/2010; sarà realizzato secondo le seguenti modalità:

- *mappatura* dettagliata dei soggetti che hanno fatto richiesta di contributo (ex lege n.. 438/1998) al fine di avere un quadro preciso e aggiornato dei soggetti beneficiari in riferimento alla struttura organizzativa e associativa degli enti (aspetti sia logistici che relativi alle risorse umane);
- *monitoraggio* degli interventi realizzati dalle associazioni beneficiarie nell'ultimo quinquennio (1 gennaio 2005 – 31 dicembre 2009), identificando il volume e il tipo di attività realizzate ed i beneficiari. Ugualmente si evidenzierà, se significativa, il tipo di attività e la destinazione geografica delle erogazioni in base alle sedi di riferimento e alla dimensione dei finanziamenti concessi annualmente;
- *approfondimento* delle dinamiche interne delle organizzazioni che hanno accesso ai fondi utilizzando il "livello di democraticità" quale parametro specifico dell'indagine (procedure di elezione, approvazione del bilancio, disposizioni degli atti costitutivi, degli statuti e dei regolamenti interni).

Il profilo degli enti coinvolti sarà identificato attraverso la raccolta, informatizzazione e l'analisi di dati derivanti dalla presentazione delle domande e dagli allegati previsti per accedere ai contributi. Il progetto sarà articolato nelle seguenti fasi:

- analisi di sfondo e definizione della popolazione di riferimento;
- elaborazione degli strumenti di indagine;
- rilevamenti sul campo;
- controllo, analisi e interpretazione dei dati;
- realizzazione del database;
- rapporto finale e disseminazione dei risultati

Al termine del progetto di ricerca oltre alla realizzazione e messa in opera del database, verrà realizzato un rapporto finale nel quale convergeranno i risultati dell'indagine.

² Secondo la normativa vigente le AST sono le seguenti: U.I.C. (Unione Italiana Ciechi), l'U.N.M.S. (Unione Nazionale mutilati ed invalidi per servizio), A.N.M.I.L (Associazione nazionale mutilati ed invalidi per lavoro), A.N.M.I.C (Associazione nazionale mutilati ed invalidi civili), E.N.S. (Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti).

OSSERVATORI REGIONALI DELLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE

Il 24 dicembre 2008, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Istituto per gli Affari Sociali hanno stipulato una convenzione per la verifica dell'istituzione e del funzionamento degli Osservatori regionali per l'associazionismo, nonché della conoscenza da parte delle associazioni territoriali delle opportunità loro offerte dalla legge n. 383/2000.

FASI DI REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

Come già definito nel progetto esecutivo, oggetto della Convenzione e allegato alla stessa, le fasi di attuazione previste sono tre:

1) FASE DI PROMOZIONE In questa fase i ricercatori prenderanno contatti con le istituzioni regionali, gli Osservatori regionali istituiti e funzionanti e le associazioni territoriali, per promuovere il progetto di ricerca.

2) FASE DI RICERCA E RACCOLTA DATI In questa fase i ricercatori controlleranno l'attuazione della legge n. 383/2000 a livello territoriale, sia per quanto riguarda l'istituzione dei registri delle associazioni territoriali che per quanto concerne la costituzione degli Osservatori regionali. Dal punto di vista normativa verranno presi in esame la legge nazionale e le leggi regionali, comparandole in merito alla disciplina dei registri e degli Osservatori. Inoltre, sempre in questo periodo, verranno presi contatti con le Regioni per verificare le eventuali problematiche nell'applicazione della legge n. 383/2000 sul territorio e l'effettivo funzionamento degli Osservatori regionali o di altre istituzioni analoghe, presenti sul territorio.

3) FASE DI PUBBLICAZIONE DEI DATI La fase di pubblicazione si esplicherà nella preparazione, collazione, studio e realizzazione con relativa stampa dei dati raccolti durante il progetto di ricerca. La pubblicazione scientifica, pubblicata nella collana a cura dell'Istituto, sarà realizzata a cura e a spese dall'Istituto per gli affari sociali, e sarà inviata alle Regioni, agli Osservatori regionali e alle associazioni territoriali. Inoltre, la pubblicazione sarà presentata al pubblico nel corso di un Convegno finale organizzato dall'Istituto per gli affari sociali.

RISULTATI ATTESI

Il progetto permetterà di ottenere i seguenti risultati:

- 1) la creazione di una banca dati nazionale e regionale sulla legislazione delle associazioni di promozione sociale;
- 2) il censimento degli Osservatori regionali istituiti e di quelli realmente funzionanti;
- 3) la misura della conoscenza della legge n. 383/2000 da parte delle associazioni territoriali di promozione sociale e delle opportunità loro offerte.