

Terzo settore e conquista della sussidiarietà

di Luisa Broganzoli

Le organizzazioni non profit sono diventate negli anni punto di riferimento importante per tutte le pubbliche amministrazioni. E la rendicontazione sociale può essere il vero termometro per verificare capacità e affidabilità

Sempre più importante nel panorama socio-economico del nostro Paese è il cosiddetto Terzo settore - termine con cui si identifica una vasta gamma di organizzazioni di diversa tipologia - che, in risposta alla crescente inadeguatezza di Stato e mercato a far fronte ai complessi problemi sociali, economici e ambientali è emerso come partner fondamentale nella ricerca di una "terza via" per rispondere ai bisogni della società.

L'espressione terzo settore evidenzia, infatti, le peculiarità distintive di chi opera secondo logiche e meccanismi che non appartengono né allo Stato né al mercato e che si pone con un ruolo di collaboratore nei confronti del primo e di accompagnamento del secondo.

In Italia non esiste un criterio univoco per classificare il Terzo settore. Infatti, mentre il termine non for profit, nei sistemi giuridici di stampo anglosassone, denota una precisa categoria sociologica e giuridica, nel nostro sistema di diritto positivo non esistono né una definizione univoca del fenomeno né una corrispondente categoria giuridica. La difficoltà di ricondurre il fenomeno a caratteri unitari ha portato a un vero proliferare di definizioni dai contorni poco definiti.

Non esiste nel sistema civilistico italiano alcun riferi-

Parole chiave

Terzo settore	Vasta gamma di organizzazioni che operano fuori dei confini del mercato e dello Stato
Organizzazioni non for profit	Enti giuridici o sociali creati per lo scopo di produrre beni o servizi senza essere fonte di reddito, profitto o altro guadagno di tipo finanziario per coloro che le costituiscono, controllano o finanziano
Sussidiarietà	Criterio ordinatore del riparto delle competenze tra pubblico e privato in ordine al soddisfacimento di interessi particolari e dell'interesse generale

mento preciso a queste categorie. Il codice civile infatti riconosce esclusivamente le seguenti figure:

- persone giuridiche pubbliche (articolo 11);
- persone giuridiche private (articolo 12): le associazioni riconosciute e non, i comitati e le fondazioni;
- società (articolo 13): le società di persone e quelle di capitali di cui all'articolo 2247 e seguenti del codice civile, le società mutualistiche di cui all'articolo 2511 e seguenti e i consorzi di cui all'articolo 2602 e seguenti;
- enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (legge 222/1985).

Una possibile classificazione normativa delle Onp potrebbe comunque essere basata sull'individuazione delle seguenti tipologie:

- enti non commerciali;
- enti non lucrativi;
- enti non lucrativi di utilità sociale.

Queste categorie, tuttavia, indicano una pluralità di fenomeni tra loro non coincidenti, frutto della legisla-

zione e della dottrina tributaria. Infatti, il riconoscimento normativo di queste nuove realtà socio-economiche è finora avvenuto principalmente ai fini fiscali.

La disciplina delle forme giuridiche presenti nel codice civile compatibili con la caratteristica fondamentale degli enti non for profit, per quanto attiene alle persone giuridiche private, prevede l'associazione riconosciuta, quella non riconosciuta, la fondazione e il comitato.

I differenti soggetti giuridici classificabili come non for profit sono elencati nella tabella a pagina 101.

L'EVOLUZIONE

Lo sviluppo maggiore e più importante si è avuto negli ultimi quaranta anni, sviluppo non solo quantitativo, ma anche di tipo strutturale e organizzativo.

In particolare è interessante notare l'evoluzione del ruolo del terzo settore, dagli anni Settanta a oggi, che è andato modificandosi rapidamente passando

DIALOGO



da quello di rappresentanza a quello di produttore di beni e servizi di utilità sociale e di interesse per la comunità. Più specificamente, oggi le organizzazioni non for profit svolgono principalmente tre ordini di funzioni:

- di tutela, promozione e rappresentanza di interessi e diritti civili;
- redistributiva finalizzata a intervenire direttamente per ridurre le sperequazioni di tipo economico o attraverso il finanziamento di attività di interesse collettivo;
- di produzione diretta di prodotti e servizi.

A tali funzioni corrispondono generalmente tipologie differenti di attori sociali che vanno dalle organizzazioni di volontariato - in cui prevale l'aspetto della rappresentanza e della tutela dei cittadini - alle imprese sociali, finalizzate a dare una risposta diretta e concreta ai bisogni di una collettività. In quest'ultima fattispecie, che identifica quei soggetti che esercitano funzione produttiva di interesse collettivo in modo autonomo, rientrano principalmente le imprese cooperative.

In un contesto evolutivo, si fa presente che il ruolo delle imprese sociali è destinato a divenire sempre più rilevante soprattutto dopo l'approvazione della legge 118/2005 (Delega al governo concernente la disciplina dell'impresa sociale) e l'uscita del Dlgs 155/2006, attuativo della legge medesima. Esse, se da un lato potranno rappresentare un valido partner per la pubblica amministrazione, dall'altro tende-

ranno a essere più autonome in termini finanziari grazie alla forte spinta imprenditoriale che le caratterizza e al sostegno di altri soggetti del terzo settore, quali le fondazioni che si stanno progressivamente indirizzando verso la produzione, solitamente indiretta, di servizi di interesse collettivo.

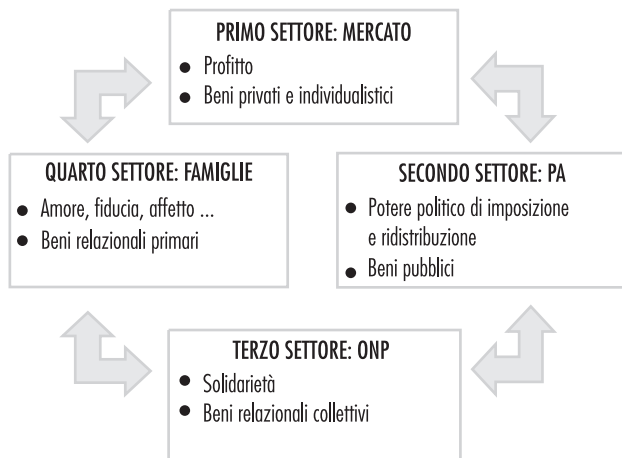
SOSTEGNO

L'ingresso del principio di sussidiarietà orizzontale - riconosciuto dal trattato di Maastricht prima e divenuto un carattere fondante anche nel nostro Paese con l'approvazione della riforma costituzionale del 2001 - costituisce un vero e proprio paradigma politico, che modifica gradualmente il sistema di protezione sociale da una struttura di welfare redistributivo di tipo assistenziale, a un welfare state sociale finalizzato alla promozione di interventi di politica attiva a sostegno della partecipazione dei cittadini.

Il termine sussidiarietà - che deriva dal latino *subsidium*, ossia aiuto - indica il ruolo ausiliario e di sostegno che l'istituzione pubblica viene chiamata a svolgere. Il principio che ne deriva si pone quale criterio ordinatore del riparto delle competenze relativamente al soddisfacimento di interessi particolari e dell'interesse generale. In base a tale principio, al corpo sociale è riconosciuto un diritto di partecipazione sia nella determinazione delle funzioni sia nel loro concreto perseguimento.

Il principio può essere brevemente riassunto in due

I settori nel sistema socio-economico



punti:

- le istituzioni pubbliche non possono sostituirsi alle aggregazioni sociali, ma anzi hanno la responsabilità di determinare i presupposti tali per cui queste possano agire liberamente massimizzando la propria creatività, iniziativa e responsabilità, risolvendo autonomamente i propri problemi;
- l'ente pubblico dovrebbe intervenire solo nel caso in cui i singoli e i gruppi che compongono la società non sono in grado di farcela da soli e con la finalità di creare o ripristinare le condizioni di autonomia.

Su un fronte meno filosofico, va evidenziato che, affinché il concetto di sussidiarietà possa essere governato in maniera concreta, è necessario attuare forme di partecipazione, concertazione e co-programmazione che coinvolgano i cittadini in modo diretto o indiretto, attraverso la presenza di soggetti organizzati privati. Inoltre, si auspica l'affermarsi di un modello pubblico-privato



Organizzazioni e settore di attività

Settore di attività	Regioni	Comuni	ASL	Altre istituzioni pubbliche	Tot. organizzazioni di volontariato
Cultura	38	273	31	133	1.737
Sport	13	42	20	26	427
Ricreazione	37	317	57	82	1.341
Istruzione e ricerca	36	126	39	206	681
Sanità	343	861	1.933	458	5.889
Assistenza sociale	262	1.411	878	628	5.838
Protezione civile	293	610	44	283	2.011
Ambiente	54	316	30	140	916
Sviluppo e coesione economica	8	10	8	12	47
Tutela dei diritti	47	81	74	67	588
Promozione del volontariato	37	82	72	43	756
Cooperazione internazionale	44	71	26	63	706
Religione	3	4	-	2	85
Totale	1.215	4.204	3.212	2.143	21.021

Fonte: Istat 2003

orientato all'affermazione di enti privati destinati a svolgere attività di pubblica utilità che, pur in accordo con le amministrazioni pubbliche, possano vantare piena autonomia organizzativa ed economica.

Purtroppo, e al contrario, i dati confermano che il Terzo settore italiano presenta ancora una fortissima, talvolta eccessiva, dipendenza dai finanziamenti pubblici, a fronte di uno scarso coinvolgimento nei processi di progettazione e produzione delle politiche di sussidiarietà.

A titolo di esempio si riportano alcuni dati emersi da una rilevazione Istat sulle 253.000 Onp presenti in Italia (dato Istat 2001), focalizzando l'attenzione sulle organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali.

Nel 2001 le organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali risultano 21.021 - contro le circa

12.600 registrate dal censimento precedente (1995) - con 820.000 volontari attivi e solo 12.000 occupati. I settori di attività prevalente sono quello sanitario e dell'assistenza sociale, mentre quelli maggiormente in crescita sono la cultura, la ricreazione e la protezione civile. Tali organizzazioni sono caratterizzate dalle piccole dimensioni e sono maggiormente radicate nelle regioni settentrionali, ma in forte crescita in quelle meridionali.

Delle oltre 21.000 organizzazioni di volontariato esistenti, nel 2003 circa 4.200 vantano accordi con uno degli 8.102 Comuni italiani, circa 3.200 con almeno una delle 196 aziende sanitarie locali, circa 1.200 con una Regione o provincia autonoma e circa 1.400 con Province, Ipab e altre istituzioni pubbliche.

Nel 2003 le cooperative

sociali registrate risultano 5.934 (contro le 1.800 unità riconosciute nel 1991 all'indomani dell'introduzione della nuova figura giuridica nel nostro paese). Esse occupano 190.000 persone e coinvolgono circa 28.000 volontari e 4.000 obiettori. Dal punto di vista dei settori prevalenti di attività, le cooperative sociali di tipo A (ovvero quelle che offrono servizi socio-sanitari ed educativi) sono concentrate nell'ambito dell'assistenza sociale e della ricerca. Per quanto attiene alle sociali di tipo B (ossia quelle finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate), i settori in cui si riscontra una forte preponderanza sono quelli legati ai servizi di pulizia e disinfezione e quelli connessi all'agricoltura e alla zootecnia.

LA TRASPARENZA

Come detto, l'attività svolta dal Terzo settore è sempre più rilevante all'interno della comunità locale, assumendo un notevole peso nel suo ruolo economico di produzione ed erogazione di servizi di "pubblica utilità", tanto da avere una connotazione di "professionalità" che deve rispondere ai requisiti di responsabilità, efficienza interna, efficacia esterna; le Onp vantano ormai spesso dimensioni e caratteristiche simili a unità produttive che devono rispondere a esigenze di gestione aziendale diretta alla sopravvivenza nel lungo periodo, tra cui la necessità di aumentare la fiducia degli stakeholder verso la propria orga-



nizzazione. A ciò si accompagna la necessità di misurare i risultati raggiunti non solo da un punto di vista economico ma, soprattutto, sociale. Per questo motivo è opportuno che le Onp utilizzino uno strumento che consenta di comunicare e promuovere la propria azione anche in virtù del principio di legalità e di trasparenza.

Le Onp, in particolare, sono aziende mission-oriented e, di conseguenza, vengono spesso considerate - per loro natura - socialmente responsabili. In realtà questo ultimo passaggio logico merita una breve riflessione: per dimostrare la propria responsabilità devono essere in grado di perseguire contestualmente finalità di ordine economico, sociale e ambientale. La richiamata inversione dei fini istituzionali che caratterizza il Terzo settore porta in taluni casi a trascurare il primo dei detti ordini inducendo l'organizzazione all'incapacità di stare sul mercato in modo duraturo, autonomo, efficiente (dal punto di vista economico) ed efficace (dal punto di vista sociale).

Al contrario, le organizzazioni eccellenti sono caratterizzate da un modello culturale basato su elementi peculiari quali:

- la legittimazione, ossia la capacità di agire conformemente ai valori del contesto, superando la mera logica della legittimità, limitata al solo rispetto delle norme e delle leggi;
- l'utilità, intesa come capacità di soddisfare i bisogni degli interlocuto-

ri di riferimento.

In altre parole, le Onp per potersi dire socialmente responsabili devono:

- agire secondo le logiche dell'economicità aziendale;
- essere finalizzate al raggiungimento di obiettivi orientati all'accrescimento del benessere sociale;
- tenere presente le molteplici istanze dei differenti stakeholder sia interni che esterni, in quanto portatori di interessi legittimi nei confronti dell'ente;
- adottare un set di strumenti idonei per organizzare, gestire e comunicare responsabilmente l'impatto della propria attività tanto da un punto di vista economico-finanziario, quanto sociale.

In questa ottica, la sola rendicontazione economica non è in grado di illustrare la mission, l'attività sociale svolta e i risultati raggiunti; perciò è necessaria la predisposizione di altri documenti, quali ad esempio il bilancio sociale (o di missione). Questo svolge diversi ruoli, tra cui quello di illustrare l'identità aziendale, rappresenta uno strumento interno di governance e uno strumento in grado di rafforzare la fiducia verso gli stakeholder. In altri termini, il bilancio sociale rappresenta uno strumento tanto di gestione del processo di responsabilizzazione sociale, quanto di rendicontazione del processo stesso. Esso permette di dare una corretta comunicazione dei risultati raggiunti e di misurare la "meritorietà" dell'attività svolta rispetto all'utilità pubblica, fornendo una

La tipologia giuridica non for profit

Ente	Fonte legislativa
Associazioni riconosciute	c.c., art. 14 e segg.
Fondazione riconosciuta	c.c., art. 16 e segg.
Associazioni e fondazioni non riconosciute	c.c., art. 36 e segg.
Comitati	c.c., art. 39 e segg.
Centri di formazione professionale	l. 845/1978
Società di mutuo soccorso	c.c., 2546-8, l. 3818/1886
Organizzazioni non governative (Ong)	l. 49/1987
Fondazioni e associazioni bancarie	l. 21/1990 - Dlgs 356/1990
Ipub (istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza)	l. 6972/1890
Associazioni di volontariato	l. 266/1991
Cooperative sociali	l. 381/1991
Associazioni sportive	l. 398/1991
Enti di promozione sociale	l. 287/1991
Associazioni senza fini di lucro e pro loco	l. 66/1992
Enti lirici	Dlgs 367/1996
Istituti di patronato	l. 804/1997, 112/1980, Dpr 1017/1986
Onlus (organizzazioni non lucrative di utilità sociale)	Dlgs 460/1997
Imprese sociali	l. 118/2005 Dlgs 155/2006

rappresentazione puntuale della capacità di perseguire i fini sociali-istituzionali.

Come per gli altri ambiti in cui viene introdotto il bilancio sociale, anche nel caso degli enti non profit non esistono norme uniche e condivise di elaborazione e stesura. I modelli attualmente più diffusi risultano:

- il bilancio sociale redatto secondo i principi del Gbs;
- il bilancio di missione;
- la relazione di missione.

Il modello Gbs, nato nel 2001 dall'elaborazione del Gruppo di studio per il bilancio sociale, è ugualmente applicabile tanto in ambito profit, quanto in quello non profit e nel set-



Organizzazioni di volontariato con accordi

Area regionale	N. organizzazioni con accordi				N. accordi				Tot. organizzazioni di volontariato
	Regioni	Comuni	Asl	Altre istituzioni pubbliche	Regioni	Comuni	Asl	Altre istituzioni pubbliche	
Nord-Ovest	325	1.382	930	668	390	3.125	1.409	1.089	5.997
Nord-Est	276	1.200	825	701	335	2.598	1.304	1.118	6.626
Centro	307	1.008	886	423	354	1.942	1.337	653	4.064
Sud e isole	307	614	571	351	353	1.301	934	592	4.354
Totale	1.215	4.204	3.212	2.143	1.432	8.966	4.984	3.452	21.021

Fonte: Istat 2003

tore pubblico, e si pone come uno strumento volontario e integrativo di rendicontazione ex-post. Prevede l'articolazione in tre parti, come sintetizzata nella **seguito tabella**.

Il bilancio di missione è stato proposto da alcuni autori come uno strumento di rendicontazione integrativa per gli enti non profit ed è successivamente stato recepito anche a livello legislativo, per le fondazioni bancarie per le quali è prevista una relazione sulla gestione, in cui la seconda parte è costituita dal bilancio di missione (Atto di indirizzo del ministero del Tesoro 19 aprile 2001).

Il bilancio di missione non si limita a essere un documento di rendicontazione, ma rappresenta una leva gestionale di collegamento tra la definizione della mission, gli strumenti di corporate governance e le procedure di accountability.

LA RELAZIONE

La relazione di missione - frutto delle raccomandazioni espresse dalla com-

missione aziende non profit del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (Cndc) - rappresenta uno strumento integrativo del bilancio economico contenente informazioni extra-contabili tramite cui «l'azienda non profit documenta in termini qualitativi la propria capacità di perseguire la missione» (Raccomandazione n. 3, ottobre 2002).

A conclusione di questa panoramica, vale la pena accennare al fatto che molti enti non profit, sia pubblici che privati, lavorano insieme a importanti progetti su un unico territorio. In questi casi può essere utile realizzare un bilancio sociale d'area o di territorio, avente la caratteristica di progettare e rendicontare il progetto, coinvolgendo tutti i diversi stakeholder della comunità di riferimento, anziché le specifiche dei singoli enti. Da questo punto di vista essi sono particolarmente efficaci in occasione della realizzazione di Piani sociali di zona (ai sensi dell'articolo 19 della legge 328/2000) o dei

Patti territoriali, dei Piani integrati d'area (Pia) o dei Piani di sviluppo locale. In questi casi, il bilancio sociale diventa un vero e proprio strumento a supporto del governo del territorio.

Per concludere, è utile sottolineare anche gli altri vantaggi apportati dalla redazione del bilancio sociale nei confronti degli stessi enti pubblici. Innanzitutto, esso può divenire strumentale all'elaborazione di modelli organizzativi e gestionali atti a prevenire reati contro la pubblica amministrazione a garanzia di una responsabilità di tipo amministrativo come richiesto dal Dlgs 231/2001. Inoltre, il bilancio sociale si integra perfettamente con le logiche insite nei processi di pianificazione e progettazione partecipata (ad esempio Agenda 21), che richiedono la partecipazione di tutti i soggetti in qualche modo coinvolti nel sistema socio-ambientale del territorio, e la trasparenza nei meccanismi di assunzione e attuazione delle decisioni.

