

IARES – Istituto Acli per la Ricerca e lo Sviluppo

Osservatorio sull'Economia Sociale in Sardegna

III Rapporto 2004

Sezione Seconda

Sezione Seconda	102
<u>Credito e Terzo Settore in Sardegna</u>	
<u>di Stefania Aru</u>	102
<u>1 Premessa</u>	102
<u>2 L'indagine sul campo</u>	103
<u>3 Conclusioni</u>	109
<u>Bibliografia</u>	111
<u>CAPITOLO 5</u>	112
<u>Il Bilancio della Regione Sardegna alla luce degli orientamenti dell'economia sociale e civile e nella prospettiva di un sviluppo equo e sostenibile.</u>	112
<u>di Stefania Aru, Luigi Vargiu</u>	112
<u>1. Introduzione</u>	112
<u>1.1 Metodologia di lavoro</u>	112
<u>1.2 L'economia sociale: uno sguardo d'insieme</u>	114
<u>2 Il Bilancio della Regione 2004. Il Terzo Settore in Sardegna</u>	118
<u>2.1 La Presidenza della Giunta</u>	124
<u>2.2 L'Assessorato al Turismo, Artigianato e commercio</u>	126

<u>2.3</u>	<u>L'Assessorato del Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale</u>	<u>129</u>
<u>2.4</u>	<u>Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale</u>	<u>141</u>
<u>3</u>	<u>Il ruolo del terzo settore nel bilancio regionale 2004</u>	<u>146</u>
<u>3.1</u>	<u>Proposte di implementazione e sviluppo</u>	<u>148</u>
	<u>Bibliografia</u>	<u>150</u>
	<u>CAPITOLO 6</u>	<u>152</u>
	<u>Cooperazione allo sviluppo. Il Commercio Equo e Solidale nel panorama sardo: studi di caso</u>	<u>152</u>
	<u>di Sonia Maggio e Giuseppe Stara</u>	<u>152</u>
<u>1</u>	<u>Introduzione</u>	<u>152</u>
<u>2</u>	<u>I rapporti nord/sud e la cooperazione internazionale</u>	<u>154</u>
<u>2.1</u>	<u>Alcune precisazioni terminologiche: quale "cooperazione" e quale "sviluppo"?</u>	<u>155</u>
<u>2.2</u>	<u>La cooperazione allo sviluppo</u>	<u>157</u>
<u>2.3</u>	<u>Le Organizzazioni non Governative</u>	<u>163</u>
<u>3</u>	<u>Le altre forme della solidarietà</u>	<u>169</u>
<u>3.1</u>	<u>La Finanza Etica</u>	<u>169</u>

<u>3.2</u>	<u>Il Microcredito</u>	<u>172</u>
<u>3.3</u>	<u>Il consumo critico e l'autolimitazione</u>	<u>175</u>
<u>3.4</u>	<u>Il Commercio Equo e Solidale contro lo scambio ineguale</u>	<u>177</u>
<u>4</u>	<u>Il commercio equo e solidale in Sardegna</u>	<u>184</u>
<u>4.1</u>	<u>La ricerca</u>	<u>185</u>
<u>4.2</u>	<u>Uno sguardo d'insieme nel panorama europeo ed italiano</u>	<u>186</u>
<u>4.3</u>	<u>Una mappa delle varie realtà sarde che promuovono il Commercio Equo e Solidale</u>	<u>187</u>
<u>4.4</u>	<u>La dimensione sociale del Com.E.S in Sardegna</u>	<u>190</u>
<u>5</u>	<u>Conclusioni</u>	<u>195</u>

Segue da pag. 97

Sezione seconda

Credito e Terzo Settore in Sardegna

di Stefania Aru

1 Premessa

Il sistema del Terzo Settore in Sardegna, come descritto nei paragrafi precedenti, è caratterizzato da un insieme di soggetti che, a vario titolo, operano sul territorio regionale e propongono soluzioni efficaci e, spesso, innovative, ai bisogni espressi dalla popolazione o nelle more dell'attività dell'ente pubblico.

Si tratta di un sistema complesso e variegato composto, in larga parte, da piccole e piccolissime organizzazioni della società civile: associazioni, fondazioni, cooperative e volontariato organizzato che operano quali agenti autonomi e portatori di valori differenti rispetto alle imprese *for profit*. Tali soggetti agiscono e incidono direttamente sui sistemi economici locali ma incontrano delle difficoltà specifiche nell'integrazione con il tessuto produttivo locale, anche se tale integrazione deve essere intesa in una dimensione di complementarità e, sicuramente, non sulla base di logiche di concorrenza.

La crescita delle organizzazioni non profit, come di quelle for profit, è legata anche alla disponibilità monetaria e alla propensione all'investimento che, logicamente, passa anche attraverso l'accesso al credito.

Scopo del presente lavoro è l'analisi del rapporto fra il Terzo Settore e il sistema bancario in Sardegna. Per il tramite dell'indagine, si è cercato di comprendere quali siano, allo stato attuale, i rapporti fra le due realtà e quali potrebbero essere le formule per rendere maggiormente proficuo tale rapporto. L'analisi è stata condotta tramite rilevazione questionaria, utilizzando lo stesso campione e il medesimo strumento dell'indagine effettuata per la rilevazione degli indicatori di struttura, di cui la sezione relativa ai rapporti con le istituzioni bancarie costituisce parte integrante.

2 L'indagine sul campo

L'indagine è stata realizzata, come sottolineato in precedenza, contestualmente alla rilevazione relativa agli indicatori di struttura.

La rilevazione effettuata, in sostanza, mira a verificare quale sia la domanda rispetto al credito espressa dalle organizzazioni del Terzo Settore ed intende fornire alcune indicazioni al sistema del credito sardo non solo in termini di maggiore efficienza dei prodotti offerti, ma anche in termini di possibili politiche da realizzare a favore di un sistema che manifesta esigenze diverse rispetto al settore for profit, naturale cliente del sistema bancario.

La porzione di questionario relativa ai rapporti fra Terzo Settore e istituzioni bancarie è composta da 7 domande a risposta multipla. Il gruppo di ricerca ha volutamente limitato il numero di quesiti da sottoporre ai soggetti intervistati anche al fine di non appesantire troppo la struttura complessiva dello strumento di indagine che, se troppo articolato, rischia di compromettere la validità delle risposte.

In prima istanza occorre sottolineare che i soggetti intervistati assommano a 129 così composti:

Tabella 1 Composizione onp

Tipologia	Numero
Associazioni	59
Cooperative	63
Ipab	7
Totale	129

Fonte: nostra elaborazioni su dati panel imprese LARES

Come si evince dalla Tabella 1 le associazioni rappresentano circa il 45,7 % del campione, le cooperative il 48,8%, mentre le Ipab¹ solo il 5,4%; il numero di queste ultime risulta essere così esiguo in considerazione della minore incidenza delle stesse su tutto il territorio regionale.

I soggetti, intervistati tramite contatto telefonico, erano chiamati a concedere informazioni relativamente alla presenza/assenza di una filiale bancaria presso il comune di residenza. La totalità degli intervistati ha dichiarato la presenza di almeno una agenzia nel comune sede dell'organismo di appartenenza. Si tratta, nella quasi totalità dei piccoli comuni di una agenzia del Banco di Sardegna, mentre nel caso di sedi situate in comuni più grandi, ovviamente, sono presenti anche agenzie di differenti circuiti creditizi.

In relazione ai rapporti fra il Terzo Settore e le banche locali, la tabella seguente mostra che la quasi totalità del campione ha rapporti stabili con gli istituti di credito.

¹ Le I.P.A.B, Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, sono persone giuridiche pubbliche in quanto caratterizzate da:

1. spontanea creazione da parte dello stato;
2. finanziamento totale o parziale;
3. destinazione dell'ente ai fini propri dello stato;
4. sottoposizione al controllo statale

Attualmente, la maggior parte delle IPAB, soprattutto in campo assistenziale, sono di derivazione privatistica, ovvero la loro costituzione è dovuta a lasciti o donazioni di privati. Il D.Lgs 207/01, attuativo dell'art. 10 della L. 328/00, in particolare, l'art. 5 del predetto Decreto prevede l'obbligo di trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche, anche se alcuni pronunciamenti della Corte Costituzionale contrastano con quanto statuito dal D.Lgs 207/01. (sentenza n. 396 de 1988 e ordinanza n. 484 del novembre 2000).

Tabella 2 Rapporti con le banche

Risposta	Numero
Si	122
No	7
Totale	129

Fonte: nostra elaborazioni su dati panel imprese LARES

La tabella seguente mostra il dettaglio delle risposte. Fra i soggetti intervistati solo 7 associazioni non hanno alcun rapporto con le banche, ciò significa che non esiste neanche un conto corrente o un libretto intestato alle associazioni di cui sopra, a dimostrazione non tanto del disinteresse nei confronti dell'investimento da parte della stessa, quanto piuttosto della esiguità della dotazione finanziaria a disposizione.

Tabella 3 Rapporti con le banche per categoria

Tipologia	Si	No	Totale
Associazioni	52	7	59
Cooperative	63	0	63
Ipab	7	0	7
Totale	122	7	129

Fonte: nostra elaborazioni su dati panel imprese LARES

Occorre sottolineare che, naturalmente, tutte le cooperative e le Ipab hanno rapporti diretti con le banche, anche in considerazione delle attività svolte. Nel caso delle cooperative che, spesso, sviluppano le proprie attività grazie alla presenza di un affidamento diretto da parte dell'ente pubblico territoriale, risulta indispensabile almeno l'intestazione di un conto corrente bancario.

La tabella successiva intende chiarire la natura del rapporto attivo fra le banche e gli organismi di Terzo Settore. Al quesito posto, naturalmente, era possibile dare più di una risposta, dal momento che uno stesso soggetto può usufruire di differenti servizi.

Tabella 4 Tipologia di rapporto fra TS e Istituti di credito

Tipologia	Possesso C/C	Accensione Mutui	Fideiussioni	Fidi in C/C	Altro
Associazioni	52	1	0	1	0
Cooperative	63	4	1	5	2
Ipab	7	0	0	1	0
Totale	122	5	1	7	2

Fonte: nostra elaborazioni su dati panel imprese LARES

La totalità dei soggetti che hanno rapporti con le istituzioni bancarie possiedono almeno un conto corrente. Per ciò che attiene gli altri servizi bancari occorre sottolineare un limitatissimo ricorso da parte di tutte le tipologie di soggetti intervistati agli altri strumenti, siano essi mutui, fidejussioni o fidi in conto corrente. La categoria rappresentata nella tabella dalla voce “altro” attiene ai prestiti di esercizio richiesti da 2 cooperative. Solo il 6,3% delle cooperative intervistate ha richiesto l'accensione di un mutuo e solo il 7,9% usufruisce di un fido in C/C.

Al di là di quanto emerge dai dati riportati nella tabella 4, occorre sottolineare quanto riferito dagli intervistatori in termini di motivazioni raccolte direttamente nel corso delle rilevazioni. Molti dei soggetti intervistati hanno lamentato la poca informazione relativamente alle opportunità offerte dagli istituti di credito, sia da parte della propria organizzazione di appartenenza che da parte degli stessi istituti: spesso non si conoscono le modalità di interazione con le banche e neanche quali sono i prodotti più adatti alla crescita della propria struttura. Inoltre, il rapporto con la banca avviene, nella maggioranza dei casi sulla base di reti informali o di conoscenze dirette che, all'interno di una piccola municipalità, sono più semplici. Nel caso si manifesti una problematica specifica, il responsabile dell'ente si rivolge direttamente al soggetto “amico” che presta la propria opera all'interno della banca che, a sua volta, risolve il problema o offre un ventaglio di soluzioni, ma tutto avviene in maniera informale e in totale assenza di programmi di crescita o pianificazione per le attività future.

Dalla tabella 3 si evince che 7 associazioni non hanno alcun tipo di rapporto con gli istituti di credito. Il gruppo di ricerca, immaginando che una certa parte di soggetti avesse, con gli istituti di credito, rapporti piuttosto limitati ha voluto indagare sulla conoscenza e relativo utilizzo di strumenti alternativi, quali la finanza etica. Le risposte ottenute sono emblematiche, solo 9 enti hanno risposto alla domanda: 6 hanno dichiarato di non avere mai ipotizzato l'utilizzo di strumenti di finanza etica, mentre 1 associazione e 2 cooperative conoscono le opportunità della finanza etica ma non le hanno mai utilizzate.

Alcune domande sono state specificamente formulate al fine di conoscere la percezione degli operatori rispetto all'interesse manifestato dalle banche nei confronti della progettualità espressa dal Terzo Settore. In effetti, il quadro mostrato può apparire fuorviante dal momento che indaga solo il lato della domanda di prodotti e servizi bancari, ma può essere particolarmente interessante per trarre alcuni spunti in relazione alle politiche che potrebbero essere realizzate sia dal sistema creditizio che dalla Regione stessa a sostegno del Terzo Settore.

Nello specifico è stato chiesto agli operatori se, a loro giudizio, le banche fossero interessate ai piccoli promotori di progetto, quali le cooperative e le associazioni. La tabella seguente mostra il quadro delle risposte ottenute.

Tabella 5 Interesse da parte delle banche nei confronti dei piccoli promotori di progetti

Tipologia	Si	No	Non so	Non risponde	Totale
-----------	----	----	--------	--------------	--------

Associazioni	8	46	1	4	59
Cooperative	7	50	2	4	63
Ipab	0	4	1	2	7
Totale	15	100	4	10	129

Fonte: nostra elaborazioni su dati panel imprese LARES

I dati evidenziano che per il 77,5% del campione le banche non mostrano alcun interesse nei confronti della progettualità espressa dal Terzo Settore. Si tratta ovviamente di soggetti che difficilmente possono offrire garanzie per gli investimenti, di qualunque natura essi siano, dal momento che né il patrimonio né il fatturato possono essere utilizzati a copertura. Le piccole associazioni non possiedono alcun bene, spesso anche la sede legale è situata presso il domicilio del rappresentante legale o del presidente della stessa. Ovviamente tale condizione risulta essere ostativa per il finanziamento dei progetti a meno che non si offrano garanzie di tipo personale che, altrettanto evidentemente, non sono ipotizzabili per tali categorie di possibili clienti. Infine, solo l'11,6% del campione ritiene che le banche abbiano un interesse a sostenere i progetti provenienti dal sistema del Terzo Settore. Si tratta di una percentuale piuttosto limitata, specie se rapportata alle differenti tipologie di soggetti intervistati, nessuna Ipab ha dato risposta affermativa, mentre il 13,5% delle associazioni e l'11,1% delle cooperative hanno espresso un interesse da parte delle banche nei confronti della propria progettualità. Inoltre, gli intervistati hanno sottolineato che gli istituti di credito presenti a livello locale non hanno previsto procedure ad hoc per l'accesso ai servizi bancari da parte delle organizzazioni del non profit. Tale dato appare particolarmente significativo se comparato a quanto detto in precedenza relativamente al rapporto del tutto personale fra operatori del Terzo Settore e sistema bancario ed indica l'assenza di indirizzi di *policy* da parte del sistema creditizio nei confronti del non profit e, al contempo, l'assenza di strategie di crescita di medio e lungo periodo da parte delle OTS.

Agli intervistati è stato anche domandato quali sono i principali ostacoli nell'accesso al credito che incontra/ha incontrato la propria organizzazione. Le risposte sono state accorpate in 5 macro categorie e, anche nel caso del quesito in questione, gli intervistati potevano fornire più risposte.

Tabella 6 Ostacoli nell'accesso al credito per il TS

Tipologia	Nessuno	Spese e interessi alti	Tempi lunghi	Buroc.	Assenza di garanzie e patrimonio	Non risponde	Tot
Associaz.	27	2	2	4	8	16	59
Coop. Soc.	25	7	5	5	13	11	66
Ipab	2	1	0	0	1	3	7
Totale	54	10	7	9	22	30	132

Fonte: nostra elaborazioni su dati panel imprese LARES

I dati di cui alla tabella 6 sembrano essere in contrasto con quanto affermato in precedenza dal momento che 54 soggetti su 129 intervistati hanno risposto che non incontrano nessuna difficoltà nell'accesso al credito. In realtà sarebbe più opportuno affermare che tali soggetti non incontrano difficoltà nell'accesso al credito dal momento che non hanno mai provato ad accedervi, proprio in ragione delle motivazioni sottolineate in precedenza.

Un dato interessante è rappresentato dai 22 soggetti che hanno risposto che i principali ostacoli nell'accesso al credito sono rappresentati dall'assenza di garanzie e dalla mancanza di un patrimonio intestato all'ente. Sul totale delle risposte valide essi assommano al 47%, un dato di non poco conto se interpretato in maniera congiunta alle altre macro categorie che per circa il 10% delle risposte valide individua nell'eccessiva spesa e negli interessi alti un reale ostacolo, o per il 9% circa la "burocrazia". Con il termine burocrazia gli intervistati volevano significare l'eccesso di documentazione da produrre che spaventa gli operatori anche in ragione della scarsa comprensione delle clausole in essa contenute. Occorre anche sottolineare che gli intervistatori hanno rilevato una diffidenza diffusa da parte degli intervistati nel parlare del denaro e di tutto ciò che ad esso è connesso. Tale diffidenza è, peraltro, direttamente proporzionale alla dimensione delle OTS intervistate. Significativo è un commento di una associazione intervistata proprio in relazione a tale domanda "non abbiamo neanche gli occhi per piangere", che sebbene possa far sorridere mette in luce sia quali siano le disponibilità finanziarie per una parte delle associazioni, sia il fatto che spesso le attività realizzate sono direttamente proporzionali alla disponibilità di danaro, ovvero la scarsa propensione alla progettualità e, di conseguenza, all'investimento. La ragione può essere ricercata non solo nella mancanza di informazioni relative alle opportunità di crescita esistenti a favore del TS ma anche nelle scarse conoscenze da parte degli operatori per ciò che attiene sia alle competenze progettuali che al *fund raising*.

Infine è stato chiesto agli operatori, sulla base della propria esperienza, cosa potrebbe rendere più proficuo il rapporto fra il Terzo Settore e le banche. Anche in questo caso era possibile dare più risposte.

Tabella 7 Suggerimenti per migliorare il rapporto fra TS e banche

Tipologia	Maggiore chiarezza e disponibilità degli operatori bancari	Creare strumenti incentivaz. ad hoc	Diverse garanzie fra imprese profit e non	Ademp. più snelli	Altro	Non risponde	Tot
Associaz.	30	38	38	11	2	2	121
Coop.soc.	28	36	43	24	0	7	138
<i>Ipab</i>	3	3	5	3	0	0	14

Totale	61	77	86	38	2	9	273
---------------	-----------	-----------	-----------	-----------	----------	----------	------------

Fonte: nostra elaborazioni su dati panel imprese LARES

La tabella 7 evidenzia e sottolinea alcune considerazioni effettuate già in precedenza. Gli operatori del TS si scontrano spesso con un sistema bancario che non capiscono o che, in altri termini, si esprime con un linguaggio completamente differente dal proprio, non a caso si sottolinea che sarebbe auspicabile una maggiore chiarezza e disponibilità degli operatori bancari. Per contro occorre sottolineare che il sistema del TS non risulta essere particolarmente appetibile per il mondo delle banche dal momento che, a torto o a ragione, viene considerato non capace di offrire le necessarie garanzie e meno appetibile rispetto al sistema profit. Se si considera il numero complessivo delle OTS presenti sul territorio regionale e le potenzialità che anche solo l'apertura di un conto corrente o il finanziamento di micro progetti (anche in forma di microcredito) potrebbero determinare per il sistema creditizio, sarebbe magari opportuno che lo stesso ipotizzasse nuove *policy* specifiche per il non profit. Gli operatori del Terzo Settore individuano nella creazione di strumenti di incentivazione ad hoc una buona soluzione per migliorare i rapporti fra i due mondi, anche se un progetto diviene credibile per le banche se oltre alle buone intenzioni viene formulato e strutturato in modo corretto. Naturalmente per fare ciò occorrono competenze specifiche e, anche su tale punto, una riflessione da parte degli operatori e del sistema formativo regionale sarebbe auspicabile. Il sistema delle garanzie al credito rappresenta per gli operatori sia del profit che del non profit un problema di non poco conto. La richiesta di differenti garanzie per i due sistemi se può, in concreto, avvicinare gli operatori del Terzo Settore al sistema creditizio, può al contempo non essere una via percorribile per le banche.

Come descritto le problematiche sono tante e differenziate, quali soluzioni?

3 Conclusioni

L'analisi effettuata mette in evidenza alcuni punti sui quali occorre porre particolare attenzione. Il sistema del Terzo Settore in Sardegna appare caratterizzato dalla piccola dimensione degli organismi stessi, dal grande radicamento sul territorio accompagnato, però, da una scarsa propensione all'investimento, inteso quale attivazione di nuovi percorsi di crescita finanziati non solo sulle risorse disponibili ma anche tramite l'apporto di capitali esterni.

Sulla base delle risultanze dell'indagine, il sistema del Terzo Settore, nel rapporto diretto con gli istituti di credito, soffre di una carenza di informazioni relativamente sia agli strumenti che possono facilitarne la crescita che per la conoscenza e l'utilizzo degli stessi.

Il sistema della domanda di servizi bancari appare inconsapevole rispetto alle opportunità, spesso apparentemente disinteressato ma, più realisticamente diffidente

nell'affrontare discussioni che vedono il denaro quale oggetto principale. La diffidenza, specie nelle piccole realtà, porta l'operatore del TS a basare la propria interazione con le banche su dinamiche relazionali personali, piuttosto che su un piano di opportunità o possibilità reali.

Per ciò che concerne l'offerta di servizi bancari, come già sottolineato, il TS non rappresenta un cliente particolarmente appetibile per il sistema del credito. La dimensione e la progettualità espressa dal TS rappresenta un investimento su scala ridotta e per il quale non sussistono sufficienti garanzie.

In che modo è possibile far dialogare questi due mondi apparentemente così distanti? Una soluzione può essere ricercata nel sistema della finanza etica che indica alle banche un modello di riferimento mutuabile, almeno in minima parte.

La finanza etica mira ad introdurre come parametri di riferimento per l'investimento, oltre al rischio ed al rendimento, anche il riflesso dell'investimento sull'economia cosiddetta "reale", a modificare i comportamenti "finanziari" in senso più sociale e a finanziare tutte le attività che si rivolgono al settore del non-profit (visto come insieme di soggetti non orientati alla speculazione), alla salvaguardia ambientale e promuovono il rispetto della persona intesa nel senso più ampio possibile. Essa punta pertanto ad elaborare degli indicatori che affianchino alle variazioni percentuali delle performance e del rendimento economico anche la valutazione dell'impatto sociale ed ambientale dell'operazione: l'aumento dell'alfabetizzazione nell'area in cui si è investito, l'accesso all'acqua potabile, il numero di abitanti per medico, la speranza di vita, ecc.

La finanza etica ha avuto, nel corso degli ultimi 20-25 anni, una forte evoluzione: nata focalizzando l'attenzione prevalentemente sulla gestione del risparmio, come reazione pacifista e ambientalista al potere e alle operazioni scarsamente trasparenti delle grandi banche, si sviluppa poi mettendo al centro della propria identità ed operatività gli investimenti, dunque assumendo un ruolo più attivo e propositivo nel sistema economico. Da alternativa nella gestione del risparmio diventa sempre più alternativa nella scelta e valorizzazione degli investimenti, o meglio di alcuni di essi (quelli a maggiore vocazione ambientale, sociale, di cooperazione internazionale).

I modelli applicati nei paesi del sud del mondo, quali ad esempio, il microcredito, hanno portato risultati concreti e favorito la crescita di microimprese sui territori.

La riflessione su tali questioni è obbligata e se è vero che una banca difficilmente potrà operare sul mercato con una motivazione differente rispetto alla propria *mission* è anche vero che nell'era della concorrenza globale anche gli istituti di credito sono chiamati a conquistare nuove porzioni di mercato.

Bibliografia

Legge 328/2000

D.Lgs 207/2001

Corte Costituzionale, sentenza n. 396 del 1988.

Corte Costituzionale, ordinanza n. 484 del novembre 2000.

Comune di Roma - Dipartimento Politiche Sociali, Ricerca su Credito e Terzo Settore, Settembre 2001.

IARES, Primo rapporto sull'economia sociale, novembre 2002.

IARES, Secondo Rapporto sull'economia sociale, novembre 2003.

CAPITOLO 5

Il Bilancio della Regione Sardegna alla luce degli orientamenti dell'economia sociale e civile e nella prospettiva di un sviluppo equo e sostenibile.

di Stefania Amu, Luigi Vargiu

1. Introduzione

Il presente contributo intende proseguire le precedenti indagini sulla dotazione finanziaria per il Terzo Settore della Regione Sardegna, pubblicati grazie al contributo della Fondazione Banco di Sardegna. In particolare, il Rapporto del 2003 ha dato un quadro di sintesi relativamente alla dotazione finanziaria ripartita per singolo assessorato e ha aiutato a comprendere lo stato degli impegni di spesa a Bilancio monitorando le assegnazioni per il settore a livello regionale. L'analisi 2004 appare, quindi, la naturale conseguenza di un percorso che perfeziona e completa le precedenti indagini.

Il Terzo Settore si presenta come un terreno fertile, dinamico ed in continua crescita. Lo stesso ha oramai compiuto passi da gigante all'interno del sistema socio-economico italiano. Non si può più parlare di una presenza marginale che integra iniziative istituzionali già operanti, ma di un vero e proprio tessuto organizzato, capace di incidere in maniera efficace sulla qualità della vita dei soggetti beneficiari e sulle politiche attive per il lavoro. Dalla sanità alla formazione professionale, i soggetti del Terzo Settore o, come viene definito a livello comunitario, del Terzo Sistema, costituiscono un patrimonio essenziale per la realizzazione delle politiche sociali. Esse compongono un quadro sfaccettato caratterizzato da una molteplicità di soggetti in grado di proporre iniziative, tradurre in pratica le tematiche di sostegno alla collettività ma, soprattutto, di costituire un propulsore cardine per lo sviluppo locale.

1.1 Metodologia di lavoro

Le valutazioni operate nelle precedenti analisi sul bilancio della regione Sardegna sono state possibili grazie ad uno screening sullo stato degli impegni finanziari presenti nello stesso attraverso un approfondimento dei differenti capitoli di spesa. La suddivisione all'interno dei singoli Assessorati nei livelli costituiti dal Servizio, le UPB (Unità Previsionali di Base) e i singoli Capitoli di spesa costituisce il punto focale attraverso il quale proseguire il monitoraggio delle risorse disponibili in Sardegna per il non profit.

In particolare, le conclusioni dell'indagine 2003 costituiscono la base sulla quale comporre l'analisi sul bilancio 2004. Il confronto tra le differenti annualità fa parte di un percorso complesso volto alla definizione ed al riconoscimento delle indicazioni presenti nei dati di previsione di spesa per il 2005 e 2006. Occorre perciò comparare le risultanze in considerazione degli interventi volti al sostegno dell'economia sociale con

particolare rilevanza per lo stato della spesa e le politiche di incentivo al Terzo Settore attuate a livello Regionale.²

L'importanza assunta dal Terzo Settore necessita di un approccio estremamente critico e al contempo propositivo, con criteri metodologici che integrino e migliorino le attuali scelte operate a livello regionale. All'interno della presente indagine verrà dedicato grande spazio alla disamina degli impegni finanziari nei settori attraverso i quali il Terzo Settore realizza le proprie attività, misurando eventuali fattori di contrazione o ampliamento della dotazione finanziaria in relazione ai singoli capitoli di spesa.

Le politiche per il Terzo Settore hanno visto per il 2003 una programmazione volta alla rimodulazione degli impegni finanziari. Le riduzioni evidenziate hanno mirato soprattutto alla quadratura dei disesti di bilancio in un'ottica di eliminazione delle voci ritenute non sostenibili. Il 2003 è stato per questo un termine di paragone per l'analisi dei finanziamenti del Terzo Settore all'interno del bilancio regionale. I cali rilevati nei Servizi e nelle UPB di riferimento hanno avuto come conseguenza una diminuzione delle opportunità offerte all'associazionismo. Inoltre, nelle forme e nei diversi ambiti in cui opera il Terzo Settore è stato accertato un abbattimento della dotazione complessiva. Nel 2003 la condizione del bilancio regionale evidenziava una contrazione delle competenze che ha coinvolto anche gli stanziamenti per il Terzo Settore; da qui la politica di riassetto finanziario che ha coinvolto tutti i settori della spesa. In questa ottica tutte le voci di spesa hanno subito una decisa ridefinizione, gli assessorati al Turismo, Artigianato e Commercio, la Sanità ed in particolare la Cultura, lo sport hanno presentato un decremento nella disponibilità finanziaria.

Il precedente documento ha costituito un modello per il monitoraggio ma, soprattutto, per una prima valutazione degli orientamenti seguiti dalla Regione Sardegna come conseguenza di un approccio alla gestione delle risorse finanziarie a lungo termine. La contrazione degli investimenti e, di conseguenza, i criteri decisionali che hanno portato alla condizione evidenziata per il 2003 sono rappresentativi di un sistema in fase di stallo ove gli indirizzi di spesa si riflettono in maniera importante nell'ambito dei servizi al cittadino. E' evidente la sproporzione dei tagli in settori da sempre considerati di seconda fascia (o non sostenibili) come la Cultura, lo Sport, dove si assiste ad una decisa riduzione delle assegnazioni. Si evidenziano tuttavia dati negativi anche in assi primari quali il Lavoro (e la formazione professionale in particolare), il Turismo, l'Artigianato e la Sanità dove è marcata la contrazione in alcune forme di assistenza finanziata. Se gli indirizzi della spesa per il Terzo Settore rappresentano ancora un riflesso degli impegni finanziari regionali in ambiti più ampi le conseguenze a lungo termine sulla qualità della vita di un territorio possono portare alla crisi di un complesso sistema di interventi da sempre realizzati dall'associazionismo.

² Il confronto tra le indicazioni di spesa per il 2003 ed il 2004 abbraccerà esclusivamente i totali dei singoli assessorati non entrando nelle specifico di comparazioni tra le singole UPB. Questo perché le UPB delle due annualità non risultano congruenti, con una conseguente disomogeneità nelle voci e nei capitoli di spesa. La complessità di tale confronto comporterebbe quindi, all'atto di un raffronto specifico, un intricato sistema di rimandi che inficerebbe le indicazioni di chiarezza e accessibilità che tale documento si propone di ottenere.

In tale quadro si inserisce l'analisi 2004 con l'obiettivo di analizzare un contesto complesso e dinamico. Il TS necessita di riaffermare ruoli e funzioni ma soprattutto ha bisogno di non affidare all'esclusivo impegno del volontariato il peso di molteplici azioni che necessiterebbero di un apporto finanziario adeguato.

1.2 L'economia sociale: uno sguardo d'insieme

Il sostegno alle politiche del terzo settore rappresenta una svolta verso il riconoscimento di una funzione essenziale, di una condizione non più definibile come "fenomeno" ma come sistema complesso. In Europa la partecipazione all'associazionismo raggiunge vette altissime per gli stati scandinavi, con l'80%, mentre per gli stati del sud la situazione appare ben diversa³. Se l'origine di questo divario va ricercata in un differente progresso del sistema dell'associazionismo tra i paesi dell'Unione, tuttavia, è bene sottolineare che in paesi come la Danimarca e la Svezia, le associazioni sindacali svolgono un ruolo essenziale nella gestione di alcuni strumenti di previdenza.⁴

Un altro dato di rilievo si individua nella media dei partecipanti alle associazioni che definisce un quadro nel quale le fasce deboli ovvero le persone che hanno un reddito sotto la media, i disoccupati, chi abita in zone marginali, chi ha problemi di salute, etc. hanno un tasso di partecipazione più basso della media alle attività associative. Il fattore ricchezza risulta essere pertanto un indicatore della diversa percentuale di partecipazione all'associazionismo tra i diversi stati europei.

Il rapporto IREF 2000 segnala che nel 1999 il 19,7% degli italiani fa parte di associazioni sociali, mentre il totale degli associati risulta del 33,3%. Dopo l'emanazione della disciplina delle cooperative sociali⁵ e delle organizzazioni di volontariato, la definizione di una figura giuridica ad hoc per le associazioni si è resa urgente e improrogabile per completare il quadro di riferimento del Terzo Settore e per superare confusioni e sovrapposizioni soprattutto con il ruolo ricoperto dalle organizzazioni di volontariato.

Va segnalato come in Italia le fasce d'età che vedono una maggiore partecipazione risultano ai due estremi 18-24 anni e 65-74 anni. Esse interessano principalmente il settore sportivo, quello culturale, religioso, socio sanitario ed ambientalista. Le donne rappresentano il 13,6%, mentre i volontari sono invece il 12,6% ed operano soprattutto nel settore assistenziale, educativo e religioso.

Secondo le fonti ISTAT (1999) le istituzioni non profit presentano un quadro ampio sia relativamente alle associazioni non riconosciute⁶ sia per quelle riconosciute⁷.

³ Tra il 20 ed il 30%.

⁴ In questo senso la reperibilità dei dati per quanto riguarda l'iscrizione ai sindacati risulta certa e facilmente riscontrabile, al contrario di quanto si verifica per l'associazionismo vero e proprio in tutte le sue forme.

⁵ Rispettivamente L. 381/91 e L. 266/91.

⁶ 140.746, pari al 63,6% sul totale.

⁷ 61.313, pari al 27,7% sul totale.

Meno consistenti sono, invece, altre forme giuridiche quali le cooperative sociali, le fondazioni; i comitati. A queste istituzioni se ne aggiungono poi altre con forme giuridiche diverse: gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, le università, gli istituti scolastici ed ospedalieri ed, infine, le società di mutuo soccorso che, nel complesso, costituiscono il 3,6% dell'universo considerato.

In linea generale le associazioni non riconosciute sono generalmente più frequenti nel Nord mentre nel Mezzogiorno sono più diffuse le associazioni riconosciute e le cooperative sociali⁸. Nelle regioni del Centro le forme giuridiche tendono a collocarsi intorno ai valori medi nazionali mentre costituiscono un'eccezione di segno positivo i comitati, presenti in proporzione lievemente superiore⁹.

Passando ad una serie di indicazioni di carattere economico, il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni non profit risulta pari a 37 miliardi di euro, con un importo medio per istituzione di 160 mila euro. In questo contesto la maggioranza assoluta delle istituzioni non profit ossia l'87,1% ha entrate di origine prevalentemente privata e il 12,9%¹⁰ di fonte prevalentemente pubblica.

Lo sviluppo del Terzo Settore, considerati i dati precedenti, passa quindi attraverso una componente fortemente "economica", per mezzo quindi di un'analisi delle potenzialità innovative che valorizzino il ruolo sociale delle organizzazioni all'interno del sistema socio economico, che riqualifichino la spesa pubblica verso questi soggetti, che intervengano in maniera strutturale sulle differenze tra imprese sociali ed imprese tradizionali.

Se, infatti, da un punto di vista fiscale sembrano essere due le voci di analisi che vanno prese in considerazione maggiormente, cioè le leve fiscali usate per promuovere lo sviluppo degli enti non commerciali ed in particolare l'assoggettamento IVA ed il regime IRAP, all'interno di questa sezione appare essenziale verificare lo sviluppo delle tematiche occupative per una migliore comprensione dell'evoluzione del sistema Terzo Settore a livello nazionale e locale.¹¹

Un importante riferimento va fatto relativamente alle tipologie di impiego che caratterizzano il Terzo Settore. Le istituzioni non profit operano con circa 4 milioni di

⁸ Rispetto alla quota nazionale le associazioni riconosciute hanno un peso più rilevante in Valle d'Aosta, Molise (40,0%), Calabria (39,3%), Basilicata (37,9%) e Campania (35,5%). La forma giuridica di associazione non riconosciuta tende ad essere relativamente più adottata nella Provincia Autonoma di Trento (73,6%), in Emilia Romagna (71,9%), in Umbria (70,8%), nel Friuli-Venezia Giulia (68,8%) e nel Veneto (68,4%). Le fondazioni sono invece più presenti rispetto alla media nazionale in Lombardia (2,2%) e nel Lazio (2,0%). I comitati presentano una quota nettamente superiore a quella media nazionale nella Provincia Autonoma di Trento (4,5%), mentre le cooperative sociali sono presenti in misura sensibilmente superiore alla media in Molise (7,3%), Basilicata (4,7%) e Valle d'Aosta (3,4%). Le istituzioni che hanno adottato forme giuridiche differenti da quelle specificatamente indicate sono più diffuse in Calabria, nella Provincia Autonoma di Bolzano e nel Lazio, con percentuali superiori o pari al 5,0%, a fronte di una quota nazionale del 3,6%.

⁹ 2,0%, rispetto al valore nazionale

¹⁰ Tra le regioni spicca il maggior ricorso a fonti di finanziamento pubblico rilevato per la Valle d'Aosta (30,3%), il Trentino-Alto Adige (25,6%) e la Sardegna (21,8%), come anche il peso delle fonti di finanziamento privato registrato in Puglia (90,9%), in Campania (90,8%) e in Emilia-Romagna (90,7%).

¹¹ *Sbilanciamoci*, (AA.VV.) Rapporto sulla finanziaria 2001. pag. 83 e ss.

persone. Si tratta prevalentemente di personale non retribuito, costituito da più di 3 milioni di volontari. Ad essi si aggiunge il personale retribuito, composto da 532 mila dipendenti, quasi 80 mila lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e circa 18 mila lavoratori distaccati da altri enti con una netta prevalenza, 61,4%, dell'elemento maschile (Tav.1)¹².

Tavola 1 – Persone impiegate al 31 dicembre 1999 per tipologia e sesso¹³

Sesso	Dipendenti		Totale	Lavoratori distaccati	Collab.	Vol.	Relig	Obiet	TOT
	A tempo pieno	A tempo parziale							
v. a.									
F	281.738	50.971	332.709	6.876	38.431	1.111.362	44.881	-	1.534.259
M	186.673	12.544	199.217	10.670	41.509	2.109.823	51.167	27.788	2.440.174
TOT	468.441	63.515	531.956	17.546	79.940	3.221.185	96.048	27.788	3.974.463
v. p.									
F	60,14	80,25	62,54	39,19	48,07	34,50	46,73	-	38,60
M	39,85	19,75	37,45	60,81	51,93	65,50	53,27	100,00	61,40
TOT	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Istat

La distribuzione delle risorse umane per ripartizione geografica (Tavola 2) non è completamente coerente con quella delle istituzioni e consente di verificare la presenza di istituzioni mediamente più grandi nelle regioni del Nord e del Centro e generalmente più piccole nel Mezzogiorno. In particolare, nell'Italia settentrionale, dove è localizzato il 51,1% delle istituzioni non profit, opera il 58,8% delle risorse umane.¹⁴

Tavola 2 – Persone impiegate al 31 dicembre 1999 per tipologia e ripartizione geografica

	Dipendenti	Totale		Collab.	Vol.	Relig	Obiet	TOT
--	------------	--------	--	---------	------	-------	-------	-----

¹² Considerando, tuttavia, la medesima distribuzione disaggregata per tipologia di persone impiegate, si osserva un'ampia varietà di situazioni. La quota percentuale di uomini è leggermente superiore a quella delle donne tra i collaboratori (51,9%) e i religiosi (53,3%) ed è notevolmente superiore ad essa tra i lavoratori distaccati (60,1%), i volontari (65,5%) e, ovviamente, gli obiettori di coscienza (100%). Al contrario, la presenza femminile è maggioritaria fra il personale dipendente, attestandosi al 62,5%, con il 60,1% per i dipendenti a tempo pieno e l'80,3% per quelli a tempo parziale.

¹³ Sia il numero dei volontari che quello dei religiosi può essere sovrastimato, poiché una stessa persona può operare in più di una istituzione.

¹⁴ Al Centro le due quote non si differenziano di molto attestandosi al 21,2% per le istituzioni e al 22,7% per le risorse umane. Nelle regioni meridionali, invece, a fronte di una quota del 27,7% delle istituzioni si registra il 18,7% delle risorse umane.

Ripartizioni Geografiche	A tempo pieno	A tempo parziale		Lavor distacc					
V.A.									
Nord	235.325	38.895	274.220	9.217	44.325	1.952.579	36.117	10.983	2.327.441
Centro	142.579	14.397	156.976	6.101	25.138	666.467	38.011	10.794	903.487
Mezzogiorno	90.507	10.223	100.730	2.228	10.477	602.139	21.920	6.011	743.505
ITALIA	468.411	63.515	531.926	17.546	79.940	3.221.185	96.048	27.788	3.974.433
v. p.									
Nord	50,24	61,24	51,55	52,53	55,45	60,62	37,60	39,52	58,56
Centro	30,44	22,67	29,51	34,77	31,45	20,69	39,58	38,84	22,73
Mezzogiorno	19,32	16,10	18,94	12,70	13,11	18,69	22,82	21,63	18,71
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Istat

Come già evidenziato, per svolgere le proprie attività le istituzioni non profit si avvalgono molto frequentemente di volontari. L'80,2% delle istituzioni utilizza volontari e questi costituiscono l'unica tipologia di risorse umane impiegata per il 70,1% dei casi. Tale dato appare di estrema importanza a fronte di qualunque politica di sviluppo del settore. Assai meno diffuso è invece l'utilizzo di lavoratori dipendenti: solo il 15,2% delle istituzioni si avvale di personale retribuito ed una quota pari a circa l'8% li utilizza come unica risorsa di lavoro per la produzione di beni e servizi. Ancora più limitato è l'impiego di lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (5,6% delle istituzioni), di religiosi (4,7%), di obiettori di coscienza (2,3%) e di lavoratori distaccati da altri enti (1,7%). Queste ultime tipologie sono utilizzate, nella gran parte dei casi, congiuntamente a volontari o dipendenti (Tab.2).

La frequenza con la quale le istituzioni non profit impiegano le diverse tipologie di persone varia in misura notevole secondo il settore di attività prevalente. Dai dati ISTAT emergono tre principali raggruppamenti di settori: in uno prevalgono le istituzioni che si avvalgono molto frequentemente di volontari, ma non di dipendenti; in un secondo quelle che operano con ambedue le tipologie di risorse; nel terzo quelle che impiegano dipendenti e lavoratori con contratto di collaborazione¹⁵.

In relazione ai dati è possibile notare come la presenza di un folto sistema di dipendenti all'interno del settore ricerca rappresenti un'esigenza visto l'utilizzo di figure estremamente specializzate. Per la Sardegna, in particolare, la mancanza di un elevato numero di operatori con contratto discende, in prima istanza, da una ragione di carattere economico per via della difficoltà generale nel reperimento dei fondi per

¹⁵ I settori di attività prevalente dove risultano relativamente più frequenti le istituzioni che si avvalgono di volontari, ma non di dipendenti, sono l'ambiente (l'88,3% delle istituzioni di questo settore opera con volontari e l'8,1% con dipendenti), la cooperazione e solidarietà internazionale, la cultura, sport e ricreazione e la filantropia e promozione del volontariato. Il ricorso consistente sia a volontari che a dipendenti è, invece, relativamente più diffuso tra le istituzioni che operano nella sanità, nella tutela dei diritti e attività politica, nell'assistenza sociale. Nel contempo le istituzioni che impiegano in modo cospicuo dipendenti e lavoratori con contratto di collaborazione, ma non volontari, sono più frequenti nell'istruzione e ricerca, nelle altre attività, nelle relazioni sindacali e rappresentanza di interessi nello sviluppo economico e coesione sociale e nella religione.

l'associazionismo. Inoltre, appare chiaro che la condizione degli enti del Terzo Settore non sia regolata da un regime legislativo tale da permettere l'acquisizione di uno spazio effettivo nell'offerta di servizi.

Il Terzo Settore opera spesso nelle more della normativa e nelle necessità non soddisfatte dai servizi pubblici, quali la sanità e l'assistenza.

La natura del non profit implica definizioni che a tutt'oggi non hanno una chiarificazione nel regime fiscale e soprattutto non presentano una chiara delimitazione nelle agevolazioni fiscali ad esse concesse. Il forte sviluppo del Terzo Settore, unitamente alla molteplicità e rilevanza delle organizzazioni che lo compongono, costituiscono tuttavia una risorsa preziosa per l'Italia. Per i valori e le finalità che persegue, per la capacità di mobilitare le istanze di solidarietà e partecipazione presenti nel Paese, il Terzo Settore può rispondere in modo efficace alla domanda insoddisfatta di servizi di interesse collettivo e al bisogno di quei "beni relazionali" indispensabili alla convivenza civile e alla coesione sociale. Nello svolgimento di queste funzioni essenziali il Terzo Settore può offrire rilevanti opportunità d'occupazione, nel contesto di un nuovo rapporto con le pubbliche istituzioni fondato sui principi della complementarità, integrazione e sussidiarietà.

2 Il Bilancio della Regione 2004. Il Terzo Settore in Sardegna

L'analisi del bilancio della Regione Sardegna per l'annualità 2004 prosegue le valutazioni operate nelle indagini precedenti. L'esigenza di un'osservazione complessiva sulle indicazioni della scorsa annualità comporta una riflessione in relazione alla politica degli investimenti della Regione Sardegna. In particolare, a fronte di una diminuzione complessiva delle competenze di bilancio 2003-2004, le politiche di sostegno al non profit ma anche l'approccio e gli indirizzi della RAS hanno seguito il medesimo andamento. Occorre sottolineare come anche per il TS si palesi una tendenza al ribasso visibile in buona sostanza in molti dei settori dove il non profit opera, ovvero negli ambiti dove la sua attività si inserisce nelle politiche di sostegno al cittadino.

Come prevedibile, dall'analisi dei dati numerici non è possibile evincere l'impegno delle risorse umane all'interno del contesto finanziario. In maniera ancor più marginale è possibile attuare una esemplificazione delle dinamiche occupazionali che possono modificarsi con il modificarsi dello stato della spesa nelle differenti UPB. In Sardegna il numero di 7.870 enti e associazioni non profit rappresenta un dato assoluto relativamente inferiore in confronto ai dati di altre realtà territoriali del sud Italia come la Sicilia con le sue 16.526 associazioni¹⁶, la Puglia con 12.036 fino 11.411 della Campania. Va considerata numericamente anche la Calabria che, al contrario, mostra dati inferiori rispetto alla nostra isola con 5.301 associazioni. I dati riportati devono essere, ovviamente, rapportati alla popolazione residente nelle diverse regioni e, in

¹⁶ Fonte: *ISTAT*

questo quadro, il numero degli enti e associazioni del Terzo Settore in Sardegna non è inferiore rispetto alle altre regioni citate.

Il Terzo Settore in Sardegna si caratterizza per un profondo radicamento nel tessuto economico locale. La specializzazione dell'offerta di servizi influenza sia il progresso del tessuto socio-economico locale sia il contesto civile delle aree in cui il non profit insiste. In questo modo la condizione "sociale" di un territorio ove il non profit opera viene ampiamente valorizzata sia nelle potenzialità di crescita locale, sia nelle iniziative realizzate, grazie al mantenimento di alti livelli di sostegno a differenti categorie di beneficiari. Il Terzo Settore in Sardegna si conferma un settore ancora emergente specie relativamente all'approccio conoscitivo da parte delle istituzioni.

Le opportunità offerte dalla legge Biagi nell'ambito del sistema di relazioni contrattuali, con l'esigenza più volte evidenziata della *flessibilità*, richiedono un innalzamento delle competenze degli operatori del TS come requisito essenziale da considerare nel quadro dell'evoluzione del settore. La strada intrapresa dalla normativa del lavoro e l'impegno personale degli operatori del non profit ha favorito la definizione di un nuovo status del TS ove la specializzazione di una nuova categoria di esperti deve essere complessivamente ottimizzata in relazione alla diminuzione del sostegno pubblico.

La condizione degli impegni finanziari per il periodo 2004-2006 deve essere quindi vista nell'ottica di nuovi parametri qualitativi. Deve poter considerare il dato complessivo di bilancio come inversamente proporzionale alla capacità di spesa del Terzo Settore in relazione alle linee finanziarie proposte. In pratica alla diminuzione delle assegnazioni di bilancio dovrebbe corrispondere un altrettanto ampio orientamento del settore all'innovazione ed all'autonomia finanziaria. Una programmazione che porti il TS ad affidarsi all'esclusivo sostegno finanziario pubblico rischia di portare in breve tempo alla definitiva cancellazione di molte delle realtà che ad esso fanno capo. Per questo una visione complessiva delle informazioni sul Bilancio 2004 risulta essenziale per la comprensione delle potenzialità di crescita del TS.

Lo stato della spesa 2003-4 per il TS sottolinea un andamento al ribasso determinatosi da ragioni composite che, tuttavia, partono da una valutazione di massima della situazione di dissesto delle casse regionali nell'ultimo triennio. In questa condizione si giustificano una serie di tagli alla spesa che coinvolgono tutti gli assessorati e i servizi di competenza, senza esclusione. La politica di assestamento intrapresa dal governo regionale determina una riduzione non solo nella pianificazione delle attività di sviluppo locale e di assistenza al cittadino ma comporta un ridimensionamento di ogni settore della spesa.¹⁷ La valutazione complessiva deve essere tuttavia effettuata tenendo in grande considerazione il ricorso all'indebitamento operato dalla precedente giunta regionale dal momento che, in sede di elaborazione della

¹⁷ Le dinamiche della ricchezza prodotta in Sardegna attestano una produttività in calo (PIL per occupato), un'accumulazione della ricchezza collettiva ancora insufficiente per recuperare anche una parte dei divari con il Centro Nord, una quota di esportazioni sarde sul totale nazionale in evidente regresso dal 1991 al 2002, una variazione negativa nel valore aggiunto regionale dell'industria nel 2003 (-0,1%). Resta alto il numero dei disoccupati e di quelli in cerca di prima occupazione, mentre tarda ad essere attuata la riforma dei servizi per l'impiego.

manovra finanziaria gran parte delle risorse provenivano, appunto, dal ricorso all'indebitamento.

Tavola 3 - Bilancio Regionale 2004 e previsioni di spesa per 2005 e 2006 (in migliaia di euro)

Annualità	2004	2005	2006
Assegnazioni Statali	1.597.212	1.535.421	1.516.578
Fondi Regionali	6.373.627	3.456.866	3.393.675
TOTALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Bilancio della Regione Sardegna

Concretamente, all'andamento della spesa per il 2003 con circa dieci miliardi di euro, il 2004 contrappone un bilancio di 7.9 miliardi. (Tavv. 3 e 4), una diminuzione che assomma al 20,2% tra le due annualità. In questo senso la percentuale di decremento nelle annualità 2003-2004 risulta ancora più preoccupante a fronte del ricorso all'indebitamento operato dalla Giunta Masala.

Tavola 4 – Bilancio Regionale 2003-2004 e previsioni di spesa per 2005 e 2006 (in migliaia di euro)

Annualità	Totale
2003	9.991.970
2004	7.970.839
2005	4.992.287
2006	4.910.253
TOTALE	27.865.349

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Bilancio della Regione Sardegna

Il dettaglio sulla tendenza delle competenze si riflette soprattutto nei singoli assessorati. Nel quadro delle analisi effettuate, infatti, le riduzioni sono maggiormente apprezzabili nella ripartizione settoriale. Un'analisi concreta delle ripartizioni in Servizi/UPB/Capitoli di spesa permette di evincere la condizione delle assegnazioni sopra menzionata. Sarà ancora più chiaro come il dato relativo alle voci di bilancio evidenzia nei singoli assessorati un ulteriore quantitativo di informazioni utili alla comprensione dello stato della spesa per la Regione Sardegna.

Tavola 5 - Bilancio Regionale 2004 e previsioni di spesa per 2005 e 2006 per Assessorati interessati (in migliaia di euro)

Assessorato	2003	2004	2005	2006
Presidenza della giunta	=====	112.670	188.909	186.439
Turismo Artigianato e commercio	186.961	181.185	68.113	58.899

Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale	419.729	371.961	312.882	312.242
Igiene, Sanità e Assistenza Sociale	2.393.034	2.233.158	1.628.482	1.688.383
TOTALE	9.991.970	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Bilancio della Regione Sardegna

La tavola 5 mostra in particolare come, nel confronto tra le annualità 2003 e 2004, il bilancio degli assessorati considerati abbia subito un variazione diversificata. Nei tre assessorati la differenza maggiore 2003-4 è visibile nella diminuzione delle competenze per la Sanità con 160 milioni di euro e per il Lavoro con circa 48 milioni di euro. Le percentuali di supporto finanziario degli assessorati, come dimostrato dalla tavola 6, tendono invece a crescere. Tale aumento non avviene in ragione di un incremento degli stanziamenti dei singoli assessorati ma per una contrazione complessiva del bilancio della regione Sardegna nell'arco del biennio. L'incidenza degli assessorati considerati sul bilancio quindi aumenta progressivamente in relazione esclusivamente al dato testé citato. In particolare per il 2004, la maggiorazione più evidente è evidente per la Sanità dove da un 23% del 2003 si passa ad un 28% del 2004 pur a fronte della perdita di 160 milioni di euro evidenziati tra le due annualità. Il dato risulta rilevante se si considera come la contrazione di circa 2 miliardi di euro abbia portato il bilancio della Regione Sardegna 2004 a 7,9 miliardi di euro rispetto ai 9,9 miliardi del 2003.

Tavola 6 - Bilancio Regionale 2003-2004 (V.P. su totale)

Assessorato	2003	2004
Presidenza della Giunta	=====	1,41
Turismo Artigianato e commercio	1,87	2,27
Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale	4,20	4,67
Igiene, Sanità e Assistenza Sociale	23,95	28,02
TOTALE	100,00	100,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Bilancio della Regione Sardegna

Relativamente ai singoli assessorati, quello al Lavoro merita un discorso a parte in quanto vanno considerate le forti difficoltà di sviluppo di alcuni settori come la Formazione ove la messa a regime e la sostanziale ridefinizione del sistema ha necessitato un intervento profondo da parte delle autorità regionali.

Gli enti di formazione professionale, per esempio, hanno subito una straordinaria dilatazione sia nelle attività svolte, sia nelle richieste di finanziamento. Negli ultimi due anni, tuttavia, il settore ha affrontato una serie di problematiche tra le quali l'intervento dell'Accreditamento¹⁸, la questione dell'obbligo formativo e della sua trasformazione (dopo la riforma Moratti), nel Percorso Sperimentale Triennale ma soprattutto l'annosa questione delle competenze finanziate ma mai erogate dal governo.

Lo stesso discorso vale per la Sanità. Di contro ad una convinzione proveniente da molteplici parti sulla necessità di un ridimensionamento volto a ridurre sprechi, l'approccio della Regione è volto primariamente ad una definizione di "Piano" piuttosto che ad un taglio complessivo della spesa. La conseguenza di un tale approccio comporta una particolare attenzione dedicata al monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati. La convinzione di fondo dell'estrema onerosità del settore e della necessità di un indirizzo finanziario deve tuttavia determinare una politica chiara che permetta la definizione degli orientamenti futuri per un'assistenza di qualità.

Il controllo della spesa deve tener conto delle politiche del governo in materia di decentramento e, conseguentemente, degli approcci programmatici alle politiche di risparmio della spesa. Persiste comunque una forte discrasia tra obiettivi e necessità di

¹⁸ Vedasi i dati ISFOL relativi al numero di sedi accreditate in rapporto alle domande di accreditamento per la Sardegna. Il rapporto risulta uno dei più bassi d'Italia. La campionatura dei dati di attuazione riferiti al 30 giugno 2004 mostrano come le sedi che hanno presentato domanda a livello nazionale risultano 13.279, le sedi accreditate 10.000. Il rapporto sedi accreditate sulle domande relative alle sedi da accreditare presenta per la Sardegna una percentuale del 33% di accreditamenti di contro al 75% del resto del territorio nazionale.

bilancio che sebbene si focalizzino verso un'effettiva ottimizzazione del servizio sanitario devono confrontarsi con la presenza di un forte indebitamento regionale.

In questo quadro generale occorre valutare con particolare attenzione l'apporto finanziario per il TS nei singoli assessorati indagati ed, in particolare, operare una breve disamina della condizione delle competenze dei Servizi e delle UPB di competenza.

Il TS non rappresenta un carico eccessivo all'interno dei singoli assessorati. Semmai costituisce un sistema che produce un servizio di alto livello, a basso costo e con ricadute immediate nel sistema sociale.

Tavola 7 - Bilancio Regionale 2004, dotazione per il TS (V.A. in migliaia di euro)

Assessorato	Dotazione TS	Totale Assessorato
Presidenza della Giunta	1.535	112.670
Turismo artigianato e commercio	9.249	181.185
Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale	245.756	371.961
Igiene, Sanità e Assistenza Sociale	3.927	2.233.158
TOTALE	260.467	2.898.974

Fonte: nostre elaborazioni su dati bilancio 2004

L'afflusso finanziario del TS in relazione al totale delle spese dei singoli Assessorati dimostra come per tre voci su quattro l'impegno finanziario percentuale sia inferiore al 6% (Tav. 8). La spesa per il Terzo Settore non grava, quindi, in maniera sensibile sugli assessorati. Il dato numerico evidenzia come per il TS (Tav. 7) la Sanità impegna 3.9 milioni di euro a fronte di un bilancio di 2.2 miliardi di euro con una incidenza dello 0,18%. Esclusivamente per l'Assessorato al Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale la percentuale di impegno risulta estremamente consistente, il 66,07% con 245 milioni di euro su un totale di 371 milioni di euro. Il dato deve comunque valutare e calcolare l'apporto degli enti non profit all'interno del sistema con particolare attenzione alle misure relative alla varie aree della Formazione Professionale.

In generale sul totale di bilancio dei 4 Assessorati il TS incide per un 8,98%, circa 260 milioni di euro, considerando comunque che il maggiore apporto a tale dato è offerto dall'Assessorato al Lavoro. Il restante afflusso finanziario invece si compone di appena 14.7 milioni di euro per i restanti tre assessorati mentre nel totale di bilancio l'incidenza assomma ad un 3.3%.

Tavola 8- Bilancio Regionale 2004, dotazione per il TS (V.P.)

Assessorato	Dotazione TS
Presidenza della Giunta	1,36
Turismo Artigianato e commercio	5,10
Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale	66,07
Igiene, Sanità e Assistenza Sociale	0,18
TOTALE	8,98

Fonte: nostre elaborazioni su dati bilancio 2004

2.1 La Presidenza della Giunta

A livello globale l'incidenza del TS nel bilancio della Presidenza della Giunta si configura, per il 2004, in un 1,36% ossia 1,5 milioni di euro su un totale di 112 milioni di euro.

Il dato risulta fortemente limitato specialmente in relazione alle voci di spesa che coinvolgono il Terzo Settore. Nel servizio 03 dedicato alle politiche di cooperazione con i paesi in via di sviluppo e collaborazione con i paesi terzi, per esempio, per il 2004 sono presenti 975 mila euro. In particolare nella voce 01063 FR relativamente alla dotazione per interventi di cooperazione a valere sulla legge 19/96, sono presenti esclusivamente 400 mila euro.

Tavola 9- Presidenza della Giunta, dotazione finanziaria per il Terzo Settore (in migliaia di euro)

Direzione/Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Direzione 01 - Direzione generale della presidenza	UPB 01007			
	01020-00 FR	350	250	150
Servizio 01 - Affari generali, affari istituzionali e interventi in campo sociale	UPB 01017			
	01044-00 FR	10	5	5
	UPB 01045			
	01045-00 FR	200	0	0
Servizio 03 - Politiche dello sviluppo, rapporti con lo stato e le regioni, rapporti con l'unione europea e rapporti internazionali	UPB 01031			
	01063-00 FR	400	150	100
	01064-00 FR	200	180	180
	01066-00 FR	50	40	30
	01067-00 FR	300	200	100
	01069-00 FR	0	0	0
	01070-00 FR	25	25	25
	Totale	975	595	435
TOTALE TERZO SETTORE		1.535	850	590
<i>% TS su totale Assessorato</i>		<i>1,36</i>	<i>0,45</i>	<i>0,32</i>
Totali	Totale Assessorato	112.670	188.909	186.439
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Proseguendo con la voce 01067 FR riguardante anch'essa interventi a valere sulla legge 19 del 1996, l'apporto finanziario per la partecipazione a progetti di collaborazione internazionale europea e mediterranea 2004 ammonta 300 mila euro.

A parte le UPB e i capitoli di spesa relativi al TS le indicazioni di massima relativamente alla spesa della Presidenza della giunta nel triennio 2004-6 vedono un incremento cospicuo delle competenze globali nell'ordine dei 70 milioni di euro. Tuttavia nei settori ove il TS insiste il medesimo sviluppo non è presente.

I capitoli di spesa di maggiore importanza per il Terzo Settore fanno riferimento a strumenti di coordinamento e collaborazione internazionale come la legge 19/96, il cui apporto risulta primario per le finalità di cooperazione allo sviluppo intraprese a livello regionale. L'attuazione dei progetti riflette gli orientamenti nazionali ma soprattutto le priorità della Commissione Europea di collaborazione con i paesi terzi.

Per ciò che attiene, nello specifico, la legge 19/96, le cui finalità sono desumibili dall'art. 1 della stessa¹⁹, occorre sottolineare altresì un decremento della dotazione complessiva nel corso delle ultime annualità, decremento non giustificato dalla qualità della progettualità realizzata dai soggetti beneficiari (Università, Associazioni, Imprese ed Enti Locali). Di fatto sebbene i beneficiari della legge 19²⁰ non appartengono sempre al TS si sottolinea una sempre minore attenzione da parte del governo regionale nei confronti delle tematiche della cooperazione allo sviluppo e della crescita culturale degli operatori sardi.

Per ciò che attiene la valutazione specifica dei progetti presentati ancora una volta si evidenzia l'innalzamento della qualità degli stessi a fronte di una dotazione finanziaria complessiva sempre più esigua di anno in anno. In sintesi, si è assistito ad una inversione di tendenza: il quantitativo delle risorse previsto nelle UPB di riferimento risulta essere inversamente proporzionale alla qualità dei progetti presentati, in maniera particolare nel corso delle ultime quattro annualità. Occorre altresì rilevare che a fronte di tale situazione si è assistito ad un netto miglioramento mezzi messi a disposizione degli utenti per la presentazione dei progetti, ovvero l'utilizzo di un formulario standardizzato, l'emanazione di linee guida e di bandi contenenti strumenti di analisi e valutazione delle singole progettualità sempre più dettagliati.

La legge 19/96 nel contesto regionale costituisce una opportunità di progresso delle politiche di integrazione con i paesi terzi, considerando gli obiettivi di sostegno finanziario ai progetti di cooperazione internazionale, diffusione della cultura della cooperazione, sensibilizzazione dei cittadini nei confronti delle tematiche inerenti la cooperazione. In particolare la legge 19 offre l'opportunità di elaborare studi, costruire progetti di sviluppo integrati ovvero di proporre formazione professionale e promozione sociale di cittadini dei Paesi in via di sviluppo "in loco". In questo senso l'opportunità di interscambio ed integrazione ma soprattutto il sostegno alla realizzazione di tali interventi rappresenta una scelta di crescita culturale.

2.2 L'Assessorato al Turismo, Artigianato e commercio

Il confronto dei dati del triennio 2002-2004 evidenzia come le assegnazioni dell'Assessorato al Turismo, Artigianato e Commercio abbiano subito un forte ridimensionamento. La tavola 10 mostra una contrazione soprattutto nelle annualità tra il 2002 e 2003 dove dai 333 milioni di euro si passa ai 186 milioni di euro, con una percentuale di calo delle assegnazioni del 44%. Di contro al taglio evidenziato per il 2002-3, il 2004 mantiene il medesimo apporto finanziario con una diminuzione di "appena" 5 milioni di euro.

Tavola 10

¹⁹ L.R. 19/96, art. 1. "La Regione, al fine di promuovere la cultura della pace e della solidarietà tra i popoli, specie nell'ambito della regione mediterranea, partecipa alle attività di cooperazione allo sviluppo ed ai progetti di collaborazione internazionale in conformità ai principi contenuti nella legislazione statale nonché negli atti internazionali e comunitari in materia".

²⁰ Associazioni di volontariato regolarmente iscritte al Registro Regionale per il Volontariato, ONG e ONLUS; Università; Enti; Istituti di ricerca; Imprese; Per il 2003 la legge 19/96 ha attribuito alle imprese 92.600 € mentre alle organizzazioni del TS per lo stesso periodo il co-finanziamento ammonta a 545.000 €..

Assessorato Turismo, Artigianato e Commercio
Bilancio 2002-2004 (in migliaia di euro).

Annualità	Totale
2002	333.298
2003	186.961
2004	181.185

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Per il 2004 l'assegnazione complessiva relativa al TS ammonta a 9.2 milioni di euro complessivi, dato che rappresenta il 5,08% rispetto al totale di bilancio dell'assessorato.

La condizione di calo delle assegnazioni evidenziata nel periodo 2002-4 deve far riflettere in particolare nell'ottica delle politiche di sviluppo del settore turistico e non solo. Il terzo settore che opera nel turismo è composto, tra l'altro, dalle realtà derivanti da CGIL, CISL e UIL, che si estrinsecano nei CRAL aziendali, poi il CTG, il CTS, l'Associazione Ostelli della Gioventù, i settori turistici della Confcooperative e della Lega delle Cooperative, l'AICS, il CTAcli. Il settore raggruppa milioni di persone che oggi in Italia fanno turismo sociale, intendendo lo stesso come un turismo della solidarietà, della socialità e della sostenibilità.

Il ridimensionamento delle assegnazioni che ha coinvolto l'assessorato ha determinato una rivalutazione del quadro finanziario a disposizione anche del Terzo Settore nel settore dell'artigianato e del commercio. Sebbene le linee finanziarie a supporto dello sviluppo locale non sempre coinvolgono il Terzo Settore permane la consapevolezza che lo stesso è oramai parte del sistema produttivo locale nella valorizzazione delle cooperative in tutte le forme, realtà che realizzano e pongono in essere una serie di servizi per l'utenza.

Tra le UPB e le voci di spesa 2004 di maggiore importanza per il TS occorre citare la UPB 07028 e il capitolo di spesa 07090 relativo ai contributi per le cooperative giovanili operanti nel settore turistico ed, in particolare, della produzione di servizi turistici, con 462 mila euro. Sempre per lo stesso anno il servizio 03 voce 07087 FR non ha afflussi finanziari ma consta di un residuo di 32 milioni di euro. Un'ulteriore unità nel servizio 04 Artigianato, la UPB 07038 relativa a incentivi per le attività artigiane, il capitolo di spesa 07134 a favore delle cooperative artigiane presenta 2 milioni di euro per l'anno in corso.

Tavola 11 - Assessorato Turismo, Artigianato e Commercio, dotazione finanziaria per il Terzo Settore (in migliaia di euro).

Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Servizio 03 - Credito alberghiero e delle opere turistiche	UPB 07028			
	07087-00 FR	0	0	0
	07090-00 FR	462	0	0
	07091-00 FR	19	0	0
	TOT. SERVIZIO	481	0	0
Servizio 04 - Artigianato	UPB 07038			
	07134-00 FR	2.000	258	258
	UPB 07039			
	07147-00 FR	607	157	107
	07148-00 FR	1.328	628	628
	TOT. SERVIZIO	1.935	785	735
Servizio 05 - Commercio	UPB 07045			
	07162-00 FR	1.533	516	316
	UPB 07046			
	07169-00 FR	300	216	116
	07174-00 FR	3.000	750	750
	TOT. SERVIZIO	3.300	966	866
Totale Terzo Settore		9.249	2.525	2.175
% TS su TOTALE ASSESSORATO		5,10	3,71	3,69
Totali	TOTALE ASSESSORATO	181.185	68.113	58.899
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Per la voce 07174 FR relativa a finanziamenti per cooperative nel settore del commercio e del turismo la competenza disponibile risulta di 3 milioni di euro con residui che assommano ad oltre 30 milioni di euro come già evidenziato in altre voci di spesa.

La presenza di residui di cassa in molti casi superiori di gran lunga all'apporto finanziario delle competenze risulta un dato ricorrente nelle sezioni del bilancio dedicate non profit.

Il dato appare particolarmente accentuato in alcuni assessorati come Turismo, Artigianato e commercio o nelle UPB dell'Assessorato al Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale.

Occorre sottolineare che il non profit, in generale, non possiede particolari competenze di progettazione anche comunitaria. Inoltre l'eccessiva frammentarietà e la scarsa predisposizione alla realizzazione di partnership per la realizzazione di "progetti" non permette alle realtà del settore di uscire fuori dal solo flusso finanziario regionale diretto che, come evidenziato, si sta sempre più assottigliando. I residui di cassa possono essere

quindi una conseguenza di un approccio parziale alle richieste di bandi per i quali occorre una Formazione ed un sistema organizzativo strutturato. La conseguente impossibilità di successo a fronte di una progettazione carente o quantomeno sommaria risulta una conseguenza quanto mai pericolosa per il TS.

Dal punto di vista delle istituzioni viceversa l'insistenza di alcune capitoli di spesa con residui che, in più di un caso, (capitolo di spesa 07087 e 07174 per esempio) superano i 30 milioni di euro può essere indizio di:

1. Poca chiarezza nella definizione delle procedure di bando;
2. Eccessiva complessità delle richieste a fronte della potenzialità dei beneficiari;
3. Poca capacità di messa a bando delle risorse finanziarie destinate ed erogate²¹.

Queste tre condizioni divengono pressanti per il settore della Formazione Professionale, ove le dinamiche di interazione Bando-Progettazione risultano fortemente accentuate e saranno oggetto di un ulteriore approfondimento.

Il mantenimento delle assegnazioni precedentemente evidenziato per l'imprenditoria giovanile costituisce un elemento efficace per favorire la struttura imprenditoriale locale. Esso tuttavia, vista l'esclusione quasi totale del Terzo Settore emargina il non profit che, in maniera differente, realizza un complesso di iniziative e servizi a favore di molteplici categorie di beneficiari. In questo quadro risulta palese un appiattimento del concetto di for profit - non profit ove i finanziamenti si indirizzano in via prioritaria verso il settore for profit. Tale considerazione dimostra una mancanza di riconoscimento del Terzo Settore come forza attiva nel territorio, una difformità nell'approccio e nella considerazione a livello regionale ma anche nazionale a fronte della competenza degli operatori coinvolti. Appare pressante una ridefinizione secondo parametri più rispondenti alle esigenze del territorio del valore delle forze in campo e del potere occupativo del non profit. In linea generale, quindi, il problema è sostanzialmente di strategia politica. Gli indirizzi di *policy* regionale evidenziano una scarsa attenzione nei confronti delle potenzialità economiche e produttive del TS.

2.3 L'Assessorato del Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale

L'interesse suscitato dalle problematiche sulla sopravvivenza del Percorso Sperimentale Triennale (ex obbligo formativo) e dalla Formazione Professionale in genere ha confermato quanto ampio sia l'apporto dell'Assessorato del Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale all'interno dei servizi offerti al cittadino.

Il coinvolgimento del non profit nelle attività dell'Assessorato rappresenta un valore aggiunto sia per la finalità di sistema educativo integrativo al percorso scolastico sia come componente fattiva nella realizzazione dei processi di partenariato locale. La responsabilità del non profit come strumento innovativo, soggetto proponente

²¹ Ad ulteriore conforto della condizione constatata si può sottolineare come il Comitato di sorveglianza del POR Sardegna 2000-2006 abbia recentemente affermato, in occasione di una riunione di coordinamento, che a fronte degli impegni intrapresi gli strumenti della programmazione territoriale siano stati utilizzati con scarsa integrazione, con una qualità spesso insoddisfacente ed in assenza di un quadro di programmazione chiara.

iniziative di sviluppo occupazionale, ha comportato una valutazione ad ampio raggio sulla qualità ed efficacia del servizio stesso. Ha richiesto e richiede tuttora un aggiornamento continuo delle competenze a fronte della multidisciplinarietà degli interventi attuati ed attuabili.

Se la Formazione Professionale ha evidentemente operato una trasformazione negli indirizzi educativi odierni, la sua integrazione nel quadro delle politiche di sviluppo locale ha subito negli ultimi tempi una rivalutazione complessiva. Il non profit opera in maniera coordinata in tutto il territorio regionale ma lo sfruttamento dei percorsi di finanziamento possibili rimane ancora carente.

La formazione rappresenta un ambito nel quale, a fronte di un'offerta formativa sempre più radicata, permangono le problematiche evidenziate nel precedente paragrafo relativamente alla spendita delle risorse, alla progettazione dei percorsi di formazione, allo sviluppo locale ed alla cooperazione. Il ricorso alla progettazione permette di sfruttare in maniera sostanziale le forme di finanziamento offerte dai capitoli di spesa dei vari settori.

In linea di massima, insistono i residui di cassa con somme che ammontano a svariati milioni di euro in capitoli di spesa basilari per la crescita del territorio. In questo senso il riferimento ai residui per le misure del POR relative alla Formazione Professionale dei lavoratori nella formazione finalizzata (misure 3.2 e 3.3), formazione continua, inserimento e reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (misura 3.4.) rappresentano un dato da considerare attentamente.

La progettazione del Terzo Settore nell'ambito dello sviluppo locale e della formazione dei lavoratori rappresenta un problema da misurare in maniera approfondita sia per l'esperienza di project management richiesta sia per la natura delle linee di finanziamento coinvolte. La ricerca dell'innovazione passa anche attraverso la definizione di competenze che permettano di misurarsi con tipologie di bandi più o meno complessi.

Da un punto di vista istituzionale le indicazioni sono altrettanto pressanti. Quanto affermato precedentemente²² riguardo i residui di spesa avvalorava l'idea di possibili difficoltà nelle procedure di messa a bando delle risorse disponibili, bandi per i quali l'attesa supera in alcune circostanze tempi ragionevoli. La presenza di residui di spesa nelle diverse UPB rappresenta comunque un fenomeno di ampia portata in rapporto alle risorse coinvolte. Capitoli di spesa come la 10163 FR, relativa alle cooperative giovanili presentano un residuo di 45 milioni di euro, la 10186 FR relativa alla Formazione Professionale presenta un residuo di 62 milioni di euro, la 10187 AS 29 milioni di euro.

A tutti i livelli, dalla formazione iniziale all'aggiornamento delle competenze della pubblica amministrazione, gli uffici dell'assessorato determinano in buona parte le dinamiche di sviluppo di competenze del territorio. Il non profit si pone, in questo

²² V. pag. 17:

1. Poca chiarezza nella definizione delle procedure di bando.
2. Eccessiva complessità delle richieste a fronte della potenzialità dei beneficiari.
3. Poca capacità di messa a bando delle risorse finanziarie destinate ed erogate.
4. Poca capacità di messa a bando delle risorse finanziarie destinate ed erogate.

contesto, solo come tramite o attuatore di indirizzi e linee strategiche definiti a livello regionale.

Considerando gli impegni finanziari 2002 e 2003 (Tav 12) ai circa 694 milioni di euro del 2002 corrispondono 419 milioni di euro 2003, con una percentuale di calo delle assegnazioni del 40%. Il dato corrisponde in linea di massima con una politica di riassetto economico finanziario che ha portato alla diminuzione delle competenze globali già evidenziato nell'assessorato al Turismo, Artigianato e commercio. In particolare l'arco 2002-3 ripropone la medesima analisi sottolineata precedentemente. Rispetto al taglio evidenziato per il 2002-3, corrisponde un ulteriore calo, di 48 milioni di euro per il 2004, equivalente ad un 22% circa.

Tavola 12 - Assessorato Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale, Bilancio 2002-4 (in migliaia di euro)

Annualità	Totale
2002	694.751
2003	419.729
2004	371.961

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

L'anomalia dei dati disaggregati per singolo servizio evidenzia un quadro più chiaro relativamente alle competenze ed alle modifiche presenti.

Tavola 13 - Assessorato Lavoro Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale, Bilancio 2002-4, Totali e % TS (in migliaia di euro)

SERVIZIO	2004		2005		2006	
	v.a	v.p.	v.a	v.p.	v.a	v.p.
Servizio 02 - Lavoro	350	0,09	200	0,06	200	0,06
Servizio 03 - Sicurezza sociale dell'emigrazione, immigrazione	15.737	4,23	17.688	5,65	27.294	8,74
Servizio 04 - Programmazione, gestione , monitoraggio e controllo della formazione	204.890	55,08	189.825	60,67	197.328	63,20
Servizio 05 - Politiche per l'impiego	24.779	6,66	28.532	9,12	27.864	8,92
Totale TS	245.756	66,07	236.245	75,51	252.686	80,93
Totale Assessorato	371.961		312.882		312.242	
TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839		4.992.287		4.910.253	

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

In linea di massima comunque il TS interviene in maniera disomogenea all'interno dei vari servizi dell'Assessorato. La tavola 13 mostra come il servizio 04 Programmazione, gestione, monitoraggio e controllo della formazione copra da solo il 55,08% della spesa per il Terzo Settore nell'Assessorato. A livello di cifre ciò significa che per il 2004 su un totale di 371 milioni di euro, 204 milioni circa vanno al servizio 04 mentre il restante afflusso si suddivide in maniera disomogenea tra gli altri servizi.

2.3.1 Assessorato del Lavoro Formazione Professionale , Cooperazione e Sicurezza sociale, il TS nei Servizi e nelle UPB

A Servizio 02, Lavoro

Per il Servizio 02, Lavoro, sono evidenziabili i capitoli di spesa 10057 FR, relativi alle cooperative sociali così come i contributi alle cooperative sociali nelle capitoli di spesa 10066 FR e 10067 FR dove, per il 2004, si rileva la mancanza di finanziamenti a fronte di residui che ammontano a 1,7 milioni di euro.

Tavola 14 - Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale , cooperazione e sicurezza sociale dotazione finanziaria per il terzo settore (in migliaia di euro)

Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Servizio 02 - Lavoro	UPB 10024			
	10057-00 FR	150	100	100
	10058-00 FR	100	50	50
	10059-00 FR	100	50	50
	TOT. UPB	350	200	200
	UPB 10025			
	10066-00 FR	0	0	0
	10067-00 FR	0	0	0
	10074-00 FR	0	0	0
	10164-00 FR	0	0	0
	TOT. UPB	0	0	0
Totale TS		<i>350</i>	<i>200</i>	<i>200</i>
% TS su totale Assessorato		<i>0,09</i>	<i>0,06</i>	<i>0,06</i>
Totali	Totale Assessorato	371.961	312.882	312.242
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

B Servizio 03, Sicurezza sociale dell'emigrazione, immigrazione

Il Servizio 03, UPB 10038 e 10040, rispettivamente dedicate ai finanziamenti per i servizi socio assistenziali ed agli interventi a favore della cooperazione, mostra una sostanziale stabilità nelle competenze per il 2004. Di seguito la UPB 10041, relativa agli investimenti in favore della cooperazione, evidenzia un andamento variabile a seconda della capitolo di spesa considerata. Da notare come la voce 10159 FR, relativa ai contributi per le cooperative e i consorzi di cooperative, presenti un'assegnazione che dal 2004 porta nel 2006 le competenze disponibili a 18 milioni di euro. La 10163 FR, relativa a contributi per le cooperative giovanili, per il 2004, presenta circa 3 milioni di euro di finanziamento assegnati. Per la stessa voce va rimarcata la presenza di cospicui residui che assommano complessivamente a 45 milioni di euro.

Tavola 15 - Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale , cooperazione e sicurezza sociale dotazione finanziaria per il terzo settore (in migliaia di euro)

Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Servizio 03 - Sicurezza sociale dell'emigrazione, immigrazione	UPB 10038			
	10131-00 FR	530	530	530
	10132-00 FR	417	417	417
	10134-00 FR	737	737	737
	10136-00 FR	980	830	830
	10137-00 FR	275	275	275
	10138-00 FR	49	49	49
	TOT. UPB	2.041	1.891	1.891
	UPB 10039			
	10143-00 FR	347	197	197
	10144-00 FR	4.500	500	500
	10146-00 FR	0	0	0
	10148-00 FR	0	0	0
	TOT. UPB	4.847	697	697
	UPB 10040			
	10153-00 FR	1.963	1.963	1.963
	UPB 10041			
	10159-00 FR	0	9.246	18.852
	10160-00 FR	2.944	2.944	2.944
	10161-00 FR	0	0	0
10162-00 FR	0	0	0	
10163-00 FR	2.995	0	0	
TOT. UPB	5.939	2.944	2.944	
TotaleTS		15.737	17.688	27.294
% TS su totale Assessorato		4,23	5,65	8,74
Totali	Totale Assessorato	371.961	312.882	312.242
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

C Servizio 04, Programmazione, gestione , monitoraggio e controllo della Formazione

Per il Servizio 04 l'analisi riprende in maniera complessiva le valutazioni fatte sulla Formazione Professionale in genere e sulla disponibilità finanziaria delle misure del POR Sardegna 2000-2006. Attraverso la Formazione Professionale la Regione ha realizzato un potenziale strumento di progresso ma, soprattutto, ha permesso una crescita di strutture in tutto il territorio regionale, un movimento capace di applicare le politiche del decentramento fortemente volute dal governo e principalmente di offrire un supporto al disagio sociale sia delle aree rurali che di quelle urbane. La varietà di strumenti finanziari a disposizione ha permesso, inoltre, di proporre una specializzazione notevole delle competenze. La presenza delle forme di progettazione formativa finalizzate all'assunzione ha completato un ventaglio di proposte che offre già la varietà dei corsi I.F.T.S., con particolare vantaggio per le attività produttive locali. Occorre altresì sottolineare che, spesso, il "sistema formazione" ha prodotto specializzazioni non rispondenti al reale fabbisogno del mercato del lavoro regionale. La carenza di strumenti di monitoraggio dell'attività formativa realizzata a valere sulle risorse regionali non consente di operare valutazioni di efficacia e di impatto della stessa nel medio e lungo periodo e, in considerazione di quanto esposto, sarebbe opportuno che il governo regionale attivasse appositi strumenti di valutazione. In linea di massima, nonostante le relazioni annuali presentate dai singoli enti di formazione, l'impatto occupazionale effettivo della formazione non è conosciuto e, in carenza di tali informazioni, il danaro pubblico viene utilizzato per il rifinanziamento di percorsi formativi in molti casi non necessari al mercato del lavoro locale e regionale. In tale ottica, un utile suggerimento per la riprogrammazione della spendita delle risorse regionali si sostanzia nella creazione di un apposito osservatorio regionale volto al monitoraggio degli effetti della formazione sul mercato del lavoro regionale. Compiti principali dell'osservatorio, all'interno del quale sarebbe opportuno operassero esperti provenienti dal settore delle politiche del lavoro e della formazione, devono essere non solo il monitoraggio effettivo delle attività realizzate ma, in aggiunta, proposte di modifica e di riprogrammazione delle risorse oltre che di rilevazione dei fabbisogni sul campo.

Il problema del percorso triennale sperimentale ha, invece, esclusivamente portato alla luce una problematica che il sistema scolastico aveva già evidenziato in maniera pressante nell'isola. Gli enti di formazione hanno operato al fine di evidenziare un fenomeno, una mera percentuale che in Sardegna ha oramai raggiunto livelli preoccupanti. I numeri sono diventati nomi che hanno ricevuto assistenza e supporto e, nei limiti del servizio, un'adeguata preparazione al lavoro.

Ad una tale valutazione si deve solo aggiungere, relativamente alle assegnazioni, che la forte presenza di residui in quasi tutti i capitoli di spesa conferma uno stato di fatto ove la messa a bando dei finanziamenti appare in forte ritardo con grave detrimento per il territorio ed il rischio di vedere persi buona parte degli stessi finanziamenti per ritardi complessivi nella burocrazia regionale.

All'interno della UPB 10049, relativa alla Programmazione e politica della Formazione e del sistema formativo, i capitoli di spesa presentano dati di notevole interesse.

Il capitolo di spesa 10185 AS, concernente le somme relative all'obbligo di frequenza di attività formative, presenta un finanziamento cospicuo di 95 milioni di euro per il 2004. Le somme residue ammontano a circa 12 milioni di euro. La condizione del Percorso Sperimentale Triennale e il suo attuale stato di blocco delle attività è passato e passa principalmente attraverso l'indisponibilità delle somme erogate dallo Stato. La possibilità di attivazione dei corsi nel primo anno del Percorso Sperimentale Triennale deriva dall'uso dei residui presenti, considerando che il Governo, per il 2004, dei 95 milioni assegnati, ne ha reso disponibili esclusivamente 5.

Dalla voce 10186, relativa a numerose misure del POR (Asse III), il finanziamento per il 2004 assomma a 39,5 milioni di euro. Ciò che ancora colpisce risulta l'ammontare dei residui, oltre 62 milioni di euro. Così accade per la UPB 10187 AS, sempre relativa a finanziamenti per la Formazione Professionale, che presenta un'assegnazione 2004 di 13 milioni di euro a fronte di residui di 29 milioni di euro.

La UPB 10050, nei capitoli di spesa 10203 AS e 10204 AS, relative agli interventi di Formazione per l'Asse 1 Risorse Naturali, presentano una dotazione 2004 di 4,7 milioni di euro. Permangono anche in questo caso una notevole quantità di residui, rispettivamente di 15 e 16 milioni di euro.

Anche per la UPB 10051, POR 2000-2006 Asse 3 Risorse umane, la situazione dei finanziamenti evidenzia una generale condizione di stabilità nelle assegnazioni per il TS. In particolare vanno valutati gli interventi relativi al finanziamento delle misure 3.2, 3.3 e 3.4 accomunate alle risultanze delle assegnazioni per le misure 3.9, 3.10 e 3.11 ove è riscontrabile una presenza stabile delle competenze per l'anno in corso e per il triennio considerato.

Tutte le UPB si caratterizzano per i forti residui, dai 10 milioni della misura 3.5 ai 12 milioni di euro della misura 3.10, relativa allo sviluppo ed al consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego.

Tavola 16 - Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale , cooperazione e sicurezza sociale dotazione finanziaria per il terzo settore (in migliaia di euro)

Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Servizio 04 - Programmazione, gestione , monitoraggio e controllo della formazione	UPB 10024			
	10185-00 AS	95.000	95.000	95.000
	10186-00 FR	39.500	23.000	23.000
	10187-00 AS	13.592	13.592	13.592
	10189-00 FR	0	0	0
	10190-00 FR	0	0	0
	10196-00 AS	0	0	0
	10197-00 FR	0	0	0
	10198-00 FR	0	0	0
	TOT. UPB	148.092	131.592	131.592
	UPB 10050			
	10203-00 AS	4.770	5.029	5.143
	10204-00 AS	4.770	5.029	5.142
	TOT. UPB	9.540	10.058	10.285
	UPB 10051			
	10209-00 AS	5.418	5.732	5.870
	10210-00 AS	4.043	4.283	4.388
	10211-00 AS	878	1.097	2.087
	10212-00 AS	2.635	2.778	2.841
	10213-00 AS	3.009	3.173	3.243
	10214-00 AS	3.259	3.435	3.513
	10215-00 AS	1.773	2.126	2.282
	10216-00 AS	3.979	2.083	2.128
	TOT. UPB	24.994	24.707	26.352
	UPB 10052			
	10221-00 AS	12722	13410	18813
	UPB 10053			
	10226-00 AS	4771	5029	5143
	UPB 10054			
	10231-00 AS	4771	5029	5143
TOTALE TERZO SETTORE	204.890	189.825	197.328	
% TS su totale Assessorato	55,08	60,67	63,20	
Totali	Totale Assessorato	371.961	312.882	312.242
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Continuando nell'exkursus relativo alle UPB dell'assessorato al Lavoro per il servizio 04 occorre soffermarsi sulle UPB 10052, POR Sardegna Asse 4 Sistemi locali di Sviluppo, Formazione ove il capitolo di spesa 10221 AS relativo alla misura 4.6, potenziamento delle competenze per lo sviluppo locale, consta di 12 milioni di euro. Anche in questo caso i residui risultano consistenti, nell'ordine di 28 milioni di euro. La medesima valutazione va fatta per le ultime due UPB del servizio, 10053 e 10054 relative rispettivamente al finanziamento delle misure 5.3 e 6.4 del POR Sardegna. La UPB 10053, Asse 5, Città e Formazione con il relativo capitolo di spesa 10226, presenta un residuo di 16 milioni di euro ed un apporto finanziario che assomma a 4.7 milioni di euro per il 2004. La UPB 10054, Asse 6, Reti di nodi e servizi, misura 6.4, Formazione per la società dell'informazione nel capitolo di spesa 10231 consta infine di un apporto di 4.7 milioni di euro per il 2004. Il residuo di bilancio, cospicuo anche in questo caso, ammonta a 10 milioni di euro.

D Servizio 05., Politiche per l'impiego

Per quanto riguarda il Servizio 05, Politiche per l'impiego, si può notare una sostanziale stabilità delle competenze 2004. In questo contesto si inseriscono i capitoli relativi alla promozione delle pari opportunità all'interno del posto di lavoro comprendente le voci 10088 FR e 10089 AS, in special modo quest'ultima con 900 mila euro per l'annualità 2004. Nei capitoli che vanno dalla 10090 alla 10093 relativi alla misura 3.1 e 3.12 del POR Sardegna, centri per l'impiego, va sottolineato il notevole sostegno dato alla voce 10193 AS concernente l'organizzazione dei servizi per l'impiego. Le assegnazioni mantengono, anche nell'ottica della previsione 2004-6, 12 milioni di euro, con un residuo di 26 milioni di euro.

In relazione ai Servizi per l'impiego la legislazione nazionale e regionale²³ affida oramai alle Regioni e agli Enti Locali funzioni e compiti in materia di collocamento e politiche attive del lavoro. Obiettivo della riforma è stato il passaggio da un sistema di gestione del mercato del lavoro di carattere meramente amministrativo, alla costruzione di una rete di servizi per il lavoro dove cittadini e imprese possano trovare adeguate risposte ai loro bisogni di informazione, consulenza e orientamento sul lavoro. Con la costituzione dei Centri per l'impiego si è inteso attuare il processo di rinnovamento previsto dalla normativa in atto. Occorre dire che la trasformazione del vecchio sistema di collocamento in Sardegna soffre di un ritardo particolarmente accentuato in confronto alla maggior parte delle regioni peninsulari. Il ritardo nell'attuazione della riforma comporta la perdita di un supporto innovativo per le politiche del lavoro, nelle attività di orientamento e collocamento per tutte le fasce della popolazione in età da lavoro. Le vecchie strutture dell'impiego locali non possono oramai garantire una condizione di assistenza all'altezza delle richieste del mercato del lavoro odierno. In questo contesto gli enti di Formazione, a fronte della carenza e della necessità di un efficiente servizio di orientamento, si sono mossi d'anticipo proponendosi come realtà in grado di fornire tale servizio all'interno delle proprie sedi formative sparse nel territorio. Stante la

²³ La legge delega del 15 marzo 1997, n.59, il D.lgs 469/1997, art.9, Decreto Legislativo 469/97, Legge costituzionale n.3 del 26 febbraio 1948 (Statuto Sardo), art.56 - Schema di norma di attuazione ai sensi dell'art.56 dello Statuto, approvato dal Consiglio regionale nel mese luglio 2000

complessità del sistema dell'orientamento, l'opinione comune è che questo tipo di risposta da parte della formazione sia in parte inconciliabile con le sue finalità statutarie sia da un punto di vista deontologico, per una tendenza ad una possibile auto promozione sia da un punto di vista formale, vista la necessità che siano i centri per l'impiego a fornire un tale servizio alla cittadinanza. La situazione di interregno venutasi a creare sta causando non pochi problemi all'utenza con grave detrimento per la qualità e l'impatto negativo verso le categorie beneficiarie delle politiche di collocamento.

In generale buona parte della UPB 10059 (Tav. 17) risulta dedicata all'organizzazione e sviluppo dei centri per l'impiego. In particolare, per il 2004, sui circa 24 milioni di euro di apporto finanziario totale 17 milioni sono dedicati allo sviluppo globale dei Centri ed al complesso di iniziative attivate e da attivare allo scopo di completare il percorso intrapreso nelle politiche di rinnovamento dei servizi di collocamento.

La voce 10093 AS, in particolare, relativa all'organizzazione dei Servizi per l'Impiego, presenta l'apporto finanziario maggiore con 12 milioni di euro circa e residui che ammontano a 26 milioni di euro.

Tavola 17 - Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale , cooperazione e sicurezza sociale dotazione finanziaria per il terzo settore (in migliaia di euro)

Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Servizio 05 - Politiche per l'impiego	UPB 10059			
	10188-00 FR	169	551	563
	10189-00 AS	961	3.123	3.191
	10190-00 FR	332	350	358
	10191-00 AS	1.882	1.984	2.029
	10192-00 FR	2.233	2.233	2.233
	10193-00 AS	12.657	12.657	12.657
	10194-00 FR	414	407	246
	10195-00 AS	2.349	2.304	1.391
	10196-00 FR	469	562	603
	10197-00 AS	2.658	3.190	3.422
	TOT. UPB	24.124	27.361	26.693
	UPB 10060			
	10060-00 AS	655	655	655
10061-00 AS	0	516	516	
TOT. UPB	655	1.171	1.171	
TOTALE TERZO SETTORE		24.779	28.532	27.864
<i>% TS su totale Assessorato</i>		<i>6,66</i>	<i>9,12</i>	<i>8,92</i>
Totali	Totale Assessorato	371.961	312.882	312.242
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

In considerazione dei dati analizzati si può affermare con certezza che Il TS viene fortemente impegnato nelle politiche dell'assessorato con particolare attenzione per la funzione di trasmettitori di un sapere parallelo ed integrativo al sistema scolastico. Di fronte all'approccio delle politiche del lavoro odierne il sistema formativo sta spingendo verso una forte ottimizzazione delle proprie funzionalità. Forte dell'esperienza acquisita, il Terzo Settore nelle politiche del lavoro forma un tessuto compatto, un serbatoio di competenze che, anche attraverso complesse discrasie, si occupa di un ampio ventaglio di beneficiari ed è capace di gestire un prodotto che coinvolge categorie disparate e di non facile controllo.

Le problematiche evidenziate dimostrano come, per i dati relativi ai residui di spesa, esista un vero e proprio problema di ruoli e tempi. I tempi sono certamente quelli imposti dall'Unione Europea che pone dei limiti alle possibili lentezze del sistema. Il decentramento reale definisce un consistente trasferimento di responsabilità di gestione, valutazione e controllo agli Stati membri. Esso ha richiesto come contropartita per il mantenimento dello sforzo finanziario condizioni di gestione

rigorose tra cui il disimpegno automatico degli stanziamenti (regola «n+2 »). In base a questa regola, qualsiasi impegno realizzato in un dato esercizio «n» che non sia stato speso nell'esercizio «n+2» deve essere disimpegnato. Detti importi, pertanto, non saranno più disponibili per il programma nazionale o regionale in questione. La regola «n+2» esercita di conseguenza un effetto positivo in quanto promuove una gestione dinamica dei fondi ma risulta deleteria a fronte di una condizione di lentezza nella messa a bando delle misure.

Senza dover entrare in specifico nel problema della distribuzione e gestione dei fondi Obiettivo 1 occorre dunque sottolineare le difficoltà che il TS si trova ad affrontare nella realizzazione di azioni che necessitano di un apporto tecnico specializzato e di un'ulteriore azione di confronto con le autorità competenti.

2.4 Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale

Nel confronto 2002-2004 le assegnazioni dell'Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale, Cooperazione e Sicurezza sociale non hanno subito un decremento accentuato come per altri assessorati. Se il dato numerico mostra, tra 2002 e 2003, una sostanziale stabilità negli impegni, una riduzione è visibile unicamente nell'intervallo 2003-2004. Nel biennio considerato infatti ai 2.4 miliardi di euro del 2003 corrispondono 2.23 miliardi del 2004 con una diminuzione globale di 160 milioni euro (Tav.18). La percentuale di calo delle assegnazioni si aggira quindi intorno al 5% mostrando un generale mantenimento dei livelli di apporto finanziario per il settore. La relativa stabilità costituisce un risultato importante per la sanità regionale anche a fronte di un riassetto economico finanziario che ha caratterizzato il bilancio nel suo complesso e stante la necessità di un ridimensionamento della spesa a causa del forte indebitamento della Regione Sardegna.

Tavola - 18 - Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale, Bilancio 2002-4 (in migliaia di euro)

Annualità	Totale
2002	2.395.073
2003	2.393.034
2004	2.233.158

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Proprio in relazione al 2004, l'assessorato all'Igiene, Sanità e Assistenza Sociale raccoglie la pesante eredità di un 2003 risultato in forte deficit. Con il disegno di legge n. 31/2004 (sett. 2004), la Giunta ha proposto al Consiglio regionale modifiche ed integrazioni alla Legge Finanziaria ed al Bilancio di Previsione del 2004. La proposta di assestamento del bilancio 2004 è stata finalizzata principalmente alla copertura del disavanzo dell'anno 2003 generato dalla spesa sanitaria, al fine di evitare la perdita delle risorse per la copertura del disavanzo a carico dello Stato, come previsto dalla legge 448/2002 che impone alle Regioni di provvedere alla copertura del disavanzo sanitario entro l'esercizio successivo a quello in cui si è verificato. L'ammontare del deficit sanitario 2003 a carico del bilancio regionale è stato quantificato in € 148.969.000. La copertura del deficit sanitario comporta pesanti vincoli per l'amministrazione regionale

in quanto non è possibile sanare tale ammanco mediante la contrazione di mutui, ma solo utilizzando entrate proprie della Regione. Rispetto al bilancio di previsione 2004 è stata prevista una riduzione della spesa del 2,08%. I tagli non riguardano le leggi di settore e le politiche sociali, ma spese di parte corrente per il 71% e spese di investimento per il 29%. Queste ultime sono imputabili quasi interamente alla soppressione del fondo di riserva per i nuovi disegni di legge, D.G. Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio.

Tavola - 19

Annualità	Totale
2002	103.774
2003	73.107
2004	15.141

Fonte: nostre elaborazioni su bilancio regionale

Di contro al relativo mantenimento degli impegni finanziari globali, i dati relativi al TS nella Sanità (Tav. 19) evidenziano, nell'intervallo 2002-4, una tendenza contraria. Dai 103 milioni di euro del 2002 si passa a 73 milioni di euro del 2003, con una riduzione di circa il 30%. Il dato più evidente appare, in ogni modo, tra 2003 e 2004 ove il bilancio del TS passa da 73 milioni a 15 milioni di euro, una perdita che si attesta all'80% circa.

Il totale di bilancio dell'assessorato impegna, quindi, risorse limitate per il TS (Tav. 20) con un trend triennale in forte calo²⁴. Per il 2004, infatti, a fronte dei circa 2.2 miliardi di euro, le competenze per il Terzo Settore ammontano ad appena lo 0,68%, mentre per gli anni 2002 e 2003 l'incidenza risultava notevolmente maggiore. Da notare per il 2002 un 4,33% su un totale di circa 2.4 miliardi di euro mentre il 2003 appare un 3,05% su un totale di bilancio di 2.4 miliardi di euro.

²⁴ Osservatorio sull'Economia Sociale in Sardegna "La dotazione finanziaria del TS attraverso l'analisi dei bilanci regionali: il settore socio-sanitario 2003" p.25: "Il sistema del non-profit, in particolare per quella parte che svolge attività e eroga servizi al cittadino proprio nel settore della cura alla persona, subirà fortemente l'influenza dei decrementi denotati. Il 2002 si pone come anno chiave nei termini in cui a partire da tale data è fortemente visibile una continua diminuzione delle risorse stanziate a favore del settore considerato. Si tratta di tagli di differente portata, che, tuttavia, in determinati settori, possono privare il cittadino o il paziente di una parte dei servizi paralleli rispetto alla sanità pubblica, ma che risultano essere di indispensabile importanza. Per questo, il Terzo Settore, sensibile al mutamento dello stato finanziario della Regione Sardegna, potrebbe risultarne fortemente danneggiato".

Tavola 20 – Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale, Bilancio 2004-6, Totali e % TS (in migliaia di euro)

Servizio	2004		2005		2006	
	V.A.	V.P.	V.A.	V.P.	V.A.	V.P.
Servizio 02 - Programmazione e gestione economico-finanziaria	150	0,01	130	0,01	130	0,01
Servizio 04 - Assistenza ospedaliera	2.702	0,12	1.150	0,07	1.050	0,06
Servizio 05 - Assistenza Distrettuale e Farmaceutica	0	0	0	0	0	0
Servizio 06 - Assistenza Socio-Sanitaria	750	0,03	0	0	0	0
Servizio 07 – Politiche Sociali	11.539	0,52	9.801	0,60	4.237	0,25
TOTALE TERZO SETTORE	15.141	0,68	11.081	0,68	5.417	0,32
Totale Assessorato	2.233.158		1.628.482		1.688.383	
TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839		4.992.287		4.910.253	

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Il TS subisce, pertanto, un forte ridimensionamento nelle competenze nell'arco del triennio 2002-2004 pur a fronte di una generale stabilità del bilancio dell'assessorato alla Sanità. Le ragioni di tale mutamento sono molteplici sia finanziarie che politiche, nondimeno la contrazione nelle competenze deve far riflettere sulla necessità di generale revisione del rapporto contributo pubblico-Terzo Settore. La ridefinizione nasce dalla consapevolezza della componente fortemente "economica" del sistema non profit ed, ovviamente, dalla presa d'atto di un assottigliamento del contributo regionale stante il deficit di bilancio. Il distacco dal contributo pubblico che deve contraddistinguere le politiche di crescita del TS va definito in maniera chiara in tutti gli ambiti di intervento. In particolare per la sanità tale distacco potrebbe avvenire in maniera meno drammatica vista la specializzazione di alcuni settori di attività che contraddistinguono le attività del TS. In questo senso occorre ribadire come il dato evidenziato precedentemente sulla presenza di una buona percentuale di contratti a tempo indeterminato nell'ambito sanitario sottolinei la forte pregnanza del mercato dei servizi offerti in relazione anche alle competenze messe in campo.

Tavola 21- Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale dotazione finanziaria per il terzo settore (in migliaia di euro)

Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Servizio 02 - Programmazione e gestione economico- finanziaria	UPB 12025			
	12081-00 FR	0	130	130
	12087-00 FR	150	0	0
	TOT. UPB	150	130	130
Servizio 04 - Assistenza ospedaliera	UPB 12041			
	12176-00 FR	500	900	800
	UPB 12042			
	12084-00 AS	2.502	250	250
Servizio 05 - Assistenza Distrettuale e Farmaceutica	UPB 12050			
	12201-00 AS	0	0	0
	12202-00 FR	0	0	0
	TOT. UPB	0	0	0
Servizio 06 - Assistenza Socio- Sanitaria	UPB 12056			
	12211-00 FR	775	0	0
	12213-00 AS	0	0	0
	TOT. UPB	775	0	0
Totale TS		3.927	1.280	1.180
% TS su totale Assessorato		0,18	0,08	0,07
Totali	Totale Assessorato	2.233.158	1.628.482	1.688.383
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Passando al dato numerico relativo alle UPB, nel servizio 02, Programmazione e gestione economico-finanziaria, la UPB 12025 relativa alla Lotta contro le patologie croniche e sociali, il capitolo di spesa 12087 FR mostra 150 mila euro di finanziamento per il 2004.

Per quanto riguarda il servizio 04 Assistenza ospedaliera, il capitolo di spesa 12176 FR, inerente finanziamenti a favore delle associazioni di volontariato per l'acquisto di beni strumentali ai fini del perseguimento di fini assistenziali, presenta per lo stesso anno assegnazioni di 500 mila euro. Al contrario, nel servizio 05 Assistenza Distrettuale e Farmaceutica ed in particolare nella UPB 12050 Assistenza domiciliare integrata i capitoli di spesa di interesse, 12201 AS e 12202 FR, non presentano alcuna assegnazione per l'anno 2004.

Per quanto riguarda il Servizio 06 Assistenza socio-sanitaria, la UPB di riferimento per il TS risulta la 12056, dedicata alle spese correnti per Tossicodipendenze, con particolare riferimento ai capitoli di spesa 12211 FR e al 12213 AS. Le due voci mostrano per la 12211 775 mila euro mentre nella voce 12213 AS non è presente alcun finanziamento.

Tavola 22- Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale dotazione finanziaria per il terzo settore (in migliaia di euro)

Servizio	UPB/Capitolo di spesa	2004	2005	2006
Servizio 07 - Politiche Sociali	UPB 12066			
	12250-00 FR	0	0	0
	12251-00 FR	0	0	0
	12252-00 FR	0	0	0
	12260-00 AS	4.390	4.390	0
	12262-00 FR	150	200	0
	12266-00 FR	25	27	24
	12267-00 FR	31	31	31
	12268-00 AS	1.063	1.063	0
	12269-00 AS	0	0	0
	TOT. UPB	5.659	5.711	55
	UPB 12067			
	12276-00 FR	2.582	613	627
	12277-00 AS	0	0	0
	12279-00 FR	0	0	0
12280-00 AS	3.298	3.477	3.555	
TOT. UPB	5.880	4.090	4.182	
Totale TS		11.539	9.801	4.237
% TS su totale Assessorato		0,52	0,60	0,25
Totali	Totale Assessorato	2.233.158	1.628.482	1.688.383
	TOTALE BILANCIO REGIONALE	7.970.839	4.992.287	4.910.253

Fonte: nostre elaborazioni su Bilancio Regionale

Passando ai capitoli di spesa relativi al servizio 07 politiche sociali (Tav. 22), la UPB 12066 concernente i servizi Socio Assistenziali mostra una serie di dati interessanti. La 12250 FR e 12251 FR entrambe dedicate ad azioni in favore dei detenuti non presentano finanziamenti per il 2004. La stessa condizione è evidenziabile nella stessa UPB nella voce 12252 AS, relativa al finanziamento di centri e servizi di accoglienza e per il reinserimento sociale, mentre la voce 12260 AS, dedicata alla realizzazione di interventi a sostegno della promozione dei diritti dell'infanzia, consta di 4.3 milioni di euro.

La UPB 12067 investimenti nel settore socio-assistenziale, si compone di 4 capitoli di spesa dedicati in parte al terzo settore. La 12276 FR e la 12277 AS, indirizzati al finanziamento nella realizzazione di strutture assistenziali, dei progetti-obiettivo misura 5.2 POR Sardegna 2000-2006, presenta per la prima voce un apporto finanziario 2004 di 2,5 milioni di euro. La seconda voce, al contrario, appare priva di finanziamenti. Gli

altri due capitoli di spesa, 12279 FR e 12280 AS, dedicati rispettivamente al finanziamento di una struttura di assistenza locale e la seconda a contributi facenti capo alla misura 5.2 POR Sardegna mostrano una condizione differente. Mentre la prima voce non presenta alcun contributo la seconda contiene 3.2 milioni di euro.

Lo stato della spesa per il terzo settore 2004 nell'Assessorato all'Igiene, Sanità e Assistenza Sociale evidenzia una condizione generalmente variabile a seconda delle voci di spesa dedicate al TS. Di contro, infatti, ad alcune indicazioni positive compaiono molte voci senza alcun apporto finanziario. Come osservato precedentemente il bilancio della sanità ha subito per il 2004 un ribasso del 5%. La contrazione di 160 milioni di euro globali 2003-4 e la parallela diminuzione di 58 milioni di euro del bilancio TS 2003-4 dimostra come il 36,25% dei tagli effettuati sia stato operato sulle competenze del TS. Di qui il dato fortemente negativo la necessità di una politica del settore che sia coerente con le spinte verso una riforma, che possa affrontare molteplici richieste soprattutto nell'ottica della razionalizzazione delle spese. Sebbene per il TS sia da sottolineare la necessità di un distacco progressivo dall'esclusivo flusso finanziario regionale occorre, comunque, che ciò avvenga gradatamente. La parola d'ordine all'interno delle politiche di sviluppo della sanità deve essere, quindi, fortemente volta al mantenimento dei programmi di ricerca e innovazione ma soprattutto alla valutazione dei livelli di qualità del servizio.

3 Il ruolo del terzo settore nel bilancio regionale 2004

Il terzo settore ha oramai raggiunto una complessità ed una capacità di intervento in settori cardine del sistema socio-economico locale. Il riferimento alla Formazione Professionale, nei suoi molteplici ambiti di intervento, mostra come la dinamicità del no-profit sia ancora presente, pur a fronte di un intervento finanziario pubblico non sempre adeguato e di una ridefinizione del settore fortemente auspicata. L'approccio innovativo e fortemente economico delle cooperative sociali dimostra, inoltre, come gli indirizzi di sviluppo muovano verso una differenziazione ed un'ottimizzazione delle proposte, anche al di fuori del contributo regionale. In ogni modo, il bilancio 2004 ha confermato l'andamento del 2003, con una progressiva contrazione delle competenze per il TS anche in settori dove il non profit ha ed ha avuto negli ultimi anni una forte rilevanza. Il settore della Formazione Professionale costituisce, infatti, una forte aggregazione con uno straordinario potenziale di maturazione. Come più volte sottolineato, tuttavia, risulta pressante l'esigenza di una nuova politica di messa a bando delle iniziative co-finanziate che valuti le esigenze delle molteplici categorie coinvolte, ma soprattutto tenga conto dei tempi e delle modalità di spesa dei finanziamenti comunitari.

Nel complesso il TS soffre di una bassa riconoscibilità ove non sia in grado di rappresentare una risorsa forte da un punto di vista occupazionale o comunque una realtà solida istituzionalmente. Se da una parte infatti gli enti di Formazione con la loro portata nazionale costituiscono una diga nella valutazione delle opportunità del TS (finanziamenti e attività realizzate) lo stesso potere di catalizzare finanziamenti non sembra caratterizzi altre forme giuridiche del non profit²⁵. Il TS rappresenta,

²⁵Le fondazioni, i comitati, anche con forme giuridiche diverse, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, le università, gli istituti scolastici ed ospedalieri.

comunque, una realtà ancora in fase di affermazione come strumento riconosciuto. Se, come è stato sottolineato, le problematiche fiscali manifestano ancora una confusione nel riconoscimento delle peculiarità del settore in genere, risulta ancora difficile l'inquadramento dello stesso all'interno del sistema dei finanziamenti del bilancio regionale.

Il TS opera, oramai, come supporto parallelo e complementare alle strutture pubbliche, ne completa in alcuni casi i ruoli senza, tuttavia, sovrapporsi in maniera invasiva nei meccanismi delle diverse istituzioni pubbliche. La sanità, in questo senso, appare un esempio ove il non profit opera e potrebbe operare in futuro in maniera ancor più integrata. Il TS attualmente realizza e, complessivamente, sostiene dispositivi attuati dalla Regione Sardegna nell'assistenza al cittadino. La complessità delle azioni svolte dalle Cooperative sociali di tipo B nell'assistenza domiciliare integrata come pure nell'opera di supporto alle categorie dello svantaggio in genere, è solo un esempio di un quadro fortemente volto all'efficacia ed all'efficienza di un settore fortemente rivolto all'innovazione.

La Sardegna ed il TS significano oltre il 57% di finanziamento pubblico. La conseguenza di questo apporto comporta, ad oggi, un sistema ancora radicalmente legato alla contribuzione pubblica, ancora fortemente dipendente pur nella odierna condizione di riassetto economico della Regione. La ricerca del privato e di un equilibrio maggiormente volto all'interazione con il sistema produttivo locale deve essere un obiettivo primario per la specificità dell'offerta di servizi operata dal TS. L'eccessivo richiamo al sostegno pubblico ha causato e causa ancora uno stato di subordinazione che porta alcuni settori del non profit ad assomigliare troppo ad una propaggine indifferenziata rispetto alle istituzioni pubbliche. Sebbene l'apporto statale sia essenziale, lo stesso riesce ancora ad influenzare complessivamente tutto il settore in maniera tale da coinvolgere gli orientamenti generali dello stesso. Per questo il ruolo ricoperto dal sistema del TS deve completare il percorso di rinnovamento attuato nell'ultimo decennio nel generare un apporto di servizi sempre più volto alla crescita dell'economia locale con un occhio speciale alle politiche sociali.

Da un punto di vista globale, la condizione del Terzo Settore nei diversi settori del bilancio regionale non si allontana dalla valutazione operata per l'anno 2003. La contrazione delle assegnazioni non ha contribuito alla programmazione di un percorso di crescita secondo un approccio pianificato. Manca una pianificazione di tipo strategico da parte del governo regionale che, accanto ad una diminuzione della dotazione, realizza una politica di razionalizzazione della spesa delle risorse per il TS. Sarebbe, al contrario, opportuno indirizzare le competenze del bilancio sulla base di una programmazione alternativa che tenga in debito conto i fabbisogni del mercato del lavoro locale. L'elaborazione di nuove strategie di integrazione fra le diverse politiche volte alla crescita e al potenziamento del Terzo Settore dovrebbe, in realtà, trovare razionalità e coerenza proprio all'interno del bilancio regionale, quale documento di sintesi del complesso delle politiche economiche realizzate dal governo regionale.

Le politiche del governo hanno fortemente enfatizzato la necessità dell'integrazione pubblico-privato all'interno delle politiche di sviluppo locale facendo affidamento sulla capacità di flessibilità ed integrazione che il terzo settore ha sempre dimostrato. Le politiche occupative che il non profit convoglia sono amplissime ma costantemente

legate ad un impegno del volontariato eccessivo ove sussistano competenze specializzate e un impegno consistente nella realizzazione delle politiche di sviluppo del territorio.

3.1 Proposte di implementazione e sviluppo

Come affermato nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, la realizzazione del sistema integrato ente pubblico -terzo settore richiede l'avvio di un profondo cambiamento culturale nella società intera e da parte di tutti i soggetti chiamati a partecipare alla programmazione e realizzazione del sistema stesso. Ai Comuni, enti territoriali più vicini alle persone, è affidata la "regia" dei diversi attori in un'ottica di condivisione degli obiettivi e di verifica dei risultati, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, intesa quale strumento di promozione, coordinamento e sostegno che permette alle formazioni sociali (famiglie, associazioni, volontariato, organizzazioni non profit, ecc.) di esprimere al meglio e con la piena garanzia di libertà di iniziativa, le diverse e specifiche potenzialità. La sfida cui sono chiamate le istituzioni locali riguarda la loro capacità di "governare" facendo leva sul concetto di integrazione: capacità di far emergere attori, identità e risorse attorno ad un sistema di significati sociali, valori e norme condivise. Come afferma De Leonardis "La crescita del mercato sociale nel campo dei servizi e delle politiche sociali solleva una questione pubblica: a quali condizioni i beni che vi si trattano mantengono lo statuto di beni comuni? Che cosa fa sì che resti aperto un discorso pubblico di elaborazione e di riconoscimento intersoggettivo dei problemi e delle soluzioni in gioco? [...] Con quali caratteristiche le partnership tra organizzazioni non profit ed enti pubblici sono di mutuo apprendimento alla gestione della cosa pubblica. [...]". Il passaggio dal welfare mix alla welfare community richiede di ripartire dalla comunità locale, non solo dall'ente locale o dal privato sociale, ma da ogni forma di rappresentanza dei cittadini e del territorio per la realizzazione di condizioni di benessere e salute di chi abita quel territorio: Occorre realizzare una nuova metodologia di approccio sociale dove, senza negare il disagio, la patologia, la sofferenza si proceda progressivamente verso una visione di sviluppo della comunità, ad interventi e servizi orientati alle potenzialità, alle risorse e al benessere. Il Privato e il Pubblico, in un rapporto difficile e complesso, devono ripensarsi in questa direzione e uno dei nodi di questo processo può essere considerata la "partnership", intesa come "luogo" in cui si può realizzare la partecipazione e il coinvolgimento. In questo panorama, l'Ente locale assume un ruolo di co-responsabile nella promozione della crescita di consapevolezza da parte del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione sociale rispetto al nuovo ruolo loro attribuito dalla riforma. Se la possibilità di avviare reali partnership fra pubblico e privato necessita di una funzione di stimolo e di coordinamento da parte del pubblico, diventa d'altra parte fondamentale avviare "luoghi" di coordinamento e di confronto all'interno dei differenti soggetti presenti nel complesso mondo del terzo settore, a volte ancora caratterizzato da atteggiamenti di "chiusura" o di "concorrenza" reciproca. Mentre il settore pubblico necessita di una ridefinizione della mission organizzativa che metta al centro le funzioni di coordinamento e di indirizzo delle politiche di welfare locale e che metta in discussione il tradizionale sistema di produzione di servizi e

prestazioni, per le organizzazione del terzo settore, che sono radicate nel territorio e hanno un rapporto fiduciario con i propri “utenti”, la rilevazione dei bisogni emergenti dovrebbe diventare un elemento in più e importante nell’ambito della propria mission organizzativa. Gli attori in gioco per ora sono il Pubblico e il Privato, ma l’obiettivo finale di questa operazione di coinvolgimento e di partecipazione è arrivare ai due interlocutori principali: i destinatari dei servizi e il territorio.

In ultima analisi i suggerimenti che provengono dal gruppo di ricerca si sostanziano nell’elaborazione di politiche di pianificazione integrata nel settore sociale che siano alla base dell’elaborazione del nuovo bilancio regionale, una finanza alternativa maggiormente attenta alle esigenze dell’economia sociale e della importante missione che, gli enti e le associazioni che ne fanno parte, svolgono a favore dei cittadini e della collettività. In tale ottica il bilancio regionale diviene realmente il documento di sintesi delle politiche dell’economia sociale e non un insieme sordinato di interventi ai quali manca, a tutt’oggi, il *fil rouge* e la continuità sul territorio.

Bibliografia

AA.VV., *Sbilanciamoci*, Rapporto sulla finanziaria 2001

Barbetta Giampaolo, *Senza scopo di lucro*, Il Mulino, Bologna, 1996.

Caltabiano Cristiano (a cura di), *L'attivazione della solidarietà – Primo rapporto SIS sull'economia sociale in Sardegna*, Franco Angeli 2001.

Fondazione Choros Onlus (a cura di), *Terzo Settore e fabbisogno finanziario in Sardegna. Rapporto di ricerca, Rapporto conclusivo del 15 marzo 2002.*

Consorzio S.I.S., *Guida alla imprenditorialità sociale*, Sassari 2002.

IARES, *Osservatorio sull'economia sociale in Sardegna, Secondo rapporto di ricerca, 2003.*

IARES, *Osservatorio sull'economia sociale in Sardegna, Primo rapporto di ricerca, 2002.*

LR n. 25 del 1 giugno 1993, *Trasferimento di risorse finanziarie al sistema delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale 1° agosto 1975, n. 33 (Compiti della Regione nella programmazione)*, B.U.R.A.S. n. 21 del 3 giugno 1993

L.R n. 11 del 5 maggio 2004, *Bilancio di previsione per l'anno 2004 e bilancio pluriennale per gli anni 2005-2006 - Regione Autonoma della Sardegna*, B.U.R.A.S. n. 3 del 1 giugno 2004.

L.R n. 5 del 7 marzo 2003, *Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005*, Bollettino Ufficiale del 11 marzo 2003, n. 27 supplemento.

LR n. 16 del 22 maggio 1997, *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale.* B.U.R.A.S. n. 14 del 2 maggio 1997.

LR n. 12 del 20 febbraio 1995, *Disciplina dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato.* B.U.R.A.S. n. 16 del 6 maggio 1995.

LR n. 19 del 11 aprile 1996, *Cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.* B.U.R.A.S. n. 13 del 20 aprile 1996.

LR n. 39 del 13 settembre 1993, *Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alle leggi regionali 25 gennaio 1988, n. 4 e 17 gennaio 1989, n. 3.* B.U.R.A.S. n. 35 del 15 settembre 1993.

LR n. 4 del 25 gennaio 1988, *Riordino delle funzioni socio – assistenziali.* B.U.R.A.S. n. 5 del 30 gennaio 1988.

CAPITOLO 6

Cooperazione allo sviluppo. Il Commercio Equo e Solidale nel panorama sardo: studi di caso.

di Sonia Maggio e Giuseppe Stara

1 Introduzione

Tra le numerose contraddizioni che la società contemporanea sta vivendo, sicuramente la più allarmante è causata dall'enorme squilibrio²⁶ esistente nell'accesso alle risorse tra i cosiddetti paesi ricchi e paesi poveri. Se è abbastanza facile intuire le motivazioni dei volontari impegnati nella cooperazione internazionale, specie quando i mass-media ci mostrano le condizioni di vita di intere popolazioni che nulla hanno a che fare con ciò che noi siamo abituati a considerare umane, meno facile è comprendere le ragioni di come ciò sia possibile all'inizio di questo terzo millennio tanto decantato per lo sviluppo economico e tecnologico senza precedenti nella storia dell'uomo.

Questa profonda contraddizione non può e non deve passare inosservata, e non va soddisfatta da argomentazioni banalmente giustificative quali: "è sempre stato così...", "...il clima", "...la razza", "...la religione" ecc., rientranti nella sindrome di "TINA" (*There is no Alternative*)²⁷, anche perché le concettualizzazioni emerse nel trattare i problemi del "Terzo Mondo"²⁸, hanno avuto il pregio di problematizzare e mettere in discussione anche il modello di sviluppo adottato nei paesi industrializzati. In realtà non è facile comprendere e trattare lo squilibrio Nord/Sud²⁹, frutto di quello che

²⁶ Uso volontariamente la parola "squilibrio" e non "divario" perché questa presuppone che una delle due parti (quella ricca) sia data per scontata e l'altra (la povera) debba obbligatoriamente raggiungere la prima. Concezione che questo contributo vuole contestare.

²⁷ S. Amin, *Il capitalismo nell'era della globalizzazione. La gestione della società contemporanea*, Asterios Delithanassis Editore, Trieste, 1997.

²⁸ Quest'espressione ha avuto un enorme successo: fu coniata senza pretese il 14 agosto 1952 da Alfred Sauvy, giornalista del settimanale "France-Observateur", che in un articolo comparò i paesi poveri alle rivendicazioni avanzate dal Terzo Stato francese alla vigilia della Rivoluzione del 1789. In seguito tale espressione andò a significare quel gruppo di paesi che si opponevano sia al blocco capitalista che a quello socialista. Venne anche usato da alcuni scrittori marxisti per denominare quei paesi dominati e saccheggianti dall'imperialismo, escludendo, però, i paesi socialisti dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina (cfr. Y.Lacoste, *Geografia del sottosviluppo*, Il Saggiatore, Milano, 1996, p.30). Attualmente è sinonimo di gruppi di paesi considerati "sottosviluppati" che nell'uso corrente assume il significato di un'inferiorità che non è solo economica. Nel presente lavoro tali accezioni sono virgolettate a significare che il loro uso si dissocia dalle denotazioni offerte dall'uso comune.

²⁹ Tale espressione è stata introdotta dal Rapporto Brandt nel 1980, sempre per distinguere i paesi ricchi da quelli poveri. Questa visione dicotomica è anch'essa una divisione generica che sebbene rispetti grosso modo la collocazione geografica dei paesi ricchi e poveri, toglie alcune eccezioni (Australia, Nuova Zelanda ecc.), cela realtà che sono visibili solo attraverso un'attenta analisi micro e che non corrispondono nella divisione geografica nord/sud. Per cui userò tale espressione non tanto a significare la loro posizione geografica, ma come squilibrio nell'accesso alle risorse.

sicuramente è il paradosso più grande della nostra società: la potente intelligenza dell'uomo nel creare e perfezionare strumenti per aumentare in positivo il livello qualitativo della vita, per poi farsi prendere la mano da questi, lasciando loro, anche la scelta sulla possibilità di decidere sulla vita dell'uomo e dell'ambiente naturale.

Questo paradosso, ha mostrato le conseguenze più destrutturanti su quelle zone dell'ecosistema che, in base ai rapporti di forza che si impongono sul piano internazionale, vengono ad essere considerate per varie ragioni, le più deboli³⁰, a causa del tipo di meccanismo avviato dall'uomo in Europa, intorno ai primissimi secoli dell'anno mille, prima con la nascita del commercio, poi dell'industria, ed infine con la tecnologia (che ha definitivamente consacrato il termine "globalizzazione"). Oggi, in una fase quasi irreversibile di crisi dell'intero ecosistema, l'assurdità di questo meccanismo sta creando problemi di non facile soluzione anche in quelle zone da cui ha avuto origine e in cui è stato sempre più perfezionato: laddove cioè si pensava che il progresso tecnologico avrebbe condotto solo ed esclusivamente al benessere.

Di fronte all'enorme squilibrio Nord/Sud, emerso in maniera chiaramente visibile nel secondo dopoguerra, il Nord industrializzato, rispose favorendo la cooperazione allo sviluppo, stabilendo relazioni di cooperazione tra stati, sostenute da adeguati aiuti economici che dovevano contribuire ad assicurare stabilità nonché crescita economica e conseguente promozione sociale ai paesi che, per la loro arretratezza rispetto ai paesi industrializzati, vengono appunto definiti come Paesi in via di sviluppo. In tale concezione di cooperazione allo sviluppo, iniziata ad affermarsi nella comunità internazionale solo dopo la seconda guerra mondiale³¹, si possono riconoscere due

³⁰ "Deboli", nel senso che hanno subito l'imposizione di un modello di sviluppo sorto in altri luoghi, attraverso i processi di dominazione, colonizzazione e neocolonizzazione (si veda A. Carlo, *Sociologia dell'imperialismo*, in U. Melotti, *Introduzione alla Sociologia*, Iniziative Culturali, Sassari, 1980).

³¹ L'idea di organizzare un nuovo sistema di rapporti tra stati in grado di garantire la pace ed un nuovo ordine internazionale è alla base dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e della relativa Carta sottoscritta dagli stati fondatori il 26 giugno 1945. L'art.1 relativo ai "Fini e Principi" stabilisce la necessità di: "Attuare la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale e umanitario e promuovere ed incoraggiare il rispetto per i diritti dell'uomo e per le libertà fondamentali di tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione...".

In realtà, questa dichiarazione di principio ha portato allo sviluppo di una politica di cooperazione che ha raggiunto solo parzialmente gli obiettivi prefissati. Infatti, nel corso dell'ultimo mezzo secolo, il mondo ha assistito a uno sviluppo umano ed economico più rapido rispetto a quello registrato in tutte le altre epoche precedenti. Praticamente ovunque, i tassi di alfabetizzazione sono cresciuti, quelli di mortalità infantile sono diminuiti, e le persone vivono delle vite più lunghe. Ciononostante dobbiamo ancora confrontarci con delle prove reali. Più di un quinto della popolazione mondiale vive tuttora in condizioni di povertà estrema (potendo contare su un dollaro al giorno per la propria sopravvivenza), e circa metà vive al di sotto dello standard, a mala pena più generoso, di due dollari al giorno. Un quarto della popolazione dei paesi in via di sviluppo è ancora analfabeta. Inoltre, i 2,5 miliardi di persone che vivono nelle nazioni con il reddito più basso del mondo registrano tuttora un tasso di mortalità infantile superiore a 100 ogni 1.000 nati vivi, a fronte di un dato, riferito ai 900 milioni di persone che vivono nelle nazioni ad alto reddito, di appena il 6 per 1.000. Nelle nazioni a basso reddito, infine, l'analfabetismo è un fenomeno che riguarda all'incirca il 40 per cento della popolazione. E la crescita della popolazione, pur rallentando, rimane elevata. (Cfr. S. Rubino (a cura di), *Cooperazione Internazionale con i paesi in via di sviluppo*, CD-Rom multimediale edizione limitata Consorzio SIS – Sviluppo Impresa Sociale, Sassari, 2003).

intenzioni. La prima potrebbe essere definita la “buona fede” della modernizzazione, derivante da spinte etiche solidali, basate sulla convinzione che i paesi poveri debbano adottare lo stesso modello economico del Nord poiché industrializzandosi risolverebbero i loro problemi. La seconda, invece, molto meno solidale, intendeva e intende omologare differenti sviluppi o prospettive di sviluppo in un ruolo subordinato e funzionale al suo paradigma economico, ritenuto il migliore. Questa omologazione però, non si è realizzata in modo completo all’interno di ogni paese, ma come partecipazione mondiale alla produzione. Ed è questo modo di produrre in un sistema mondiale che si è accentuato lo squilibrio, relegando i paesi non industrializzati al ruolo di procacciatori di materie prime. Ruolo che nel circuito del sistema capitalistico internazionale è quello più debole, quello che nello scambio è il meno remunerato. Il tutto, ovviamente, con il risultato di aumentare lo squilibrio anziché diminuirlo.

Da ciò si deduce che se la cooperazione non assume una visione alternativa, critica nei confronti dello stesso modello economico di sviluppo del Nord (modello neoliberista), una visione che oltre ad essere condivisa dai cooperatori si traduca soprattutto in operatività, la solidarietà, anche quando è animata dalle migliori intenzioni, da sola non è un valore sufficiente per una cooperazione efficace, anzi, potrebbe aumentare lo squilibrio Nord/Sud.

Affinché la cooperazione internazionale possa, se non colmare, almeno tendere a ridurre l’enorme squilibrio esistente nel soddisfacimento dei bisogni fra paesi ricchi e paesi poveri, è necessario conoscere i meccanismi che stanno all’origine, e che alimentano questo squilibrio, in modo tale da riuscire a produrre una visione alternativa. Diversamente l’aiuto apportato, nella migliore delle ipotesi avrà il tratto di un’assistenza provvisoria, nella peggiore costruirà opere che servono solo ad incrementare gli affari delle imprese e delle banche del Nord e a sostenere regimi politici accondiscendenti ad ulteriori sfruttamenti ed espropri da parte di multinazionali.

Le ragionevoli previsioni sui veloci mutamenti ambientali (sia sociali che fisici), dovuti allo sviluppo tecnologico, fanno presagire che se non vi sarà un cambiamento reale nei valori, il numero delle persone a rischio di sopravvivenza è destinato ad aumentare sempre più. In un prossimo futuro lo sarà indipendentemente dalle zone geografiche, a livello sociale i sintomi sono già visibili anche al Nord, in quelle situazioni divenute problematiche con la crisi del Welfare State. I gravi problemi derivanti dallo sfruttamento indiscriminato del pianeta stanno producendo effetti sempre più difficili da prevedere e controllare anche sul piano della salute.

2 I rapporti nord/sud e la cooperazione internazionale

La comprensione degli squilibri internazionali non può prescindere dalla ricerca e analisi delle cause che li hanno prodotti. Ma poiché sarebbe troppo complesso e riduttivo analizzarle in questa sede, ci limiteremo a prendere in considerazione le iniziative in atto, maturate in risposta agli squilibri internazionali, facendo riferimento alla Cooperazione Internazionale. Distingueremo la cooperazione internazionale in due filoni principali. Il primo, istituzionale, che definisce la cooperazione allo sviluppo messa in pratica dagli stati e dagli organismi internazionali. Il secondo, invece, in cui operano le ONG (organizzazioni di cooperazione non governative), conosciute anche

come 'agenzie volontarie', spesso in collaborazione esclusivamente finanziaria con le prime. All'interno di questo secondo filone si possono inserire anche altre forme di solidarietà/cooperazione, quali ad esempio la Finanza Etica e il Microcredito, il consumo critico e l'autolimitazione e il Commercio Equo e Solidale.

Prima di addentrarci nell'analisi dei vari soggetti che si occupano di cooperazione internazionale a livelli diversi, è doveroso fare alcune precisazioni terminologiche.

2.1 Alcune precisazioni terminologiche: quale "cooperazione" e quale "sviluppo"?

Wright Mills svolge un'interessante considerazione riguardo la qualità mentale dell'uomo "ordinario" nel percepire la propria vita in connessione con quella della società, e viceversa: "di solito l'uomo non vede i suoi problemi in termini di mutamenti storici o di conflitti istituzionali. Non attribuisce il benessere di cui gode o la miseria di cui soffre ai gradi alti e bassi della società in cui vive. Raramente consapevole degli intricati rapporti fra il suo modo di vita e il corso della storia universale, l'uomo ordinario ignora, di solito, come questi rapporti incidano sul tipo di umanità che va formandosi, sugli eventi storici che maturano e ai quali dovrà forse partecipare. Non possiede la qualità mentale indispensabile per afferrare l'interdipendenza fra l'uomo e la società, biografia e storia, individuo e mondo. Non sa affrontare i suoi problemi personali in modo da giungere a controllare le trasformazioni strutturali che generalmente sono alla loro base"³².

L'osservazione di Mills, sottolinea la mancanza, nell'uomo ordinario, di quella che lui chiama "immaginazione sociologica", ovvero di quella capacità di connessione e/o distinzione tra fatti individuali e fatti sociali, tra livelli micro e livelli macro, distinzioni utili per avere una visione più ampia e articolata possibile delle varie dimensioni di una società sempre più complessa.

Per il nostro discorso, avere una "qualità mentale" è di fondamentale importanza, sia per afferrare le connessioni e le interdipendenze esistenti tra varie dimensioni della realtà, sia per analizzare l'originarsi di convinzioni e, conseguentemente, di valori che condizionano atteggiamenti e comportamenti adottati e adottabili verso problematiche come "cooperazione" e "sviluppo".

Cooperazione è un termine (per certi versi semplice), il cui significato dovrebbe lasciare pochi dubbi interpretativi, essendo definibile come l'atto del cooperare, vale a dire operare con, collaborare, lavorare insieme per un obiettivo comune. Nella pratica della cooperazione internazionale, dove ha prevalso, e ancora prevale il punto di vista "autoreferenziale", è stato ed è largamente inteso "come elargizione e rapporto fra impari"³³.

³² Cfr. C. W. Mills, *L'immaginazione sociologica*, Il Saggiatore, Milano, 1995, p.13.

³³ Cfr. A. Merler, *Applicazioni programmatiche del concetto di "insularità"*, in "La programmazione in Sardegna", n°11, 1992, p.7. Per un'analisi critica dei termini dicotomici si vedano dello stesso autore "Politiche sociali e sviluppo composito" (Iniziative Culturali, Sassari, 1988) e "Analisi di rete. Opzioni metodologiche e strumenti per la ricerca" scritto in collaborazione con A. Vargiu (Università degli Studi di Sassari, Sassari, 1998).

Per il termine sviluppo, la questione è ancora più complessa. Richiama un concetto che ha delle peculiarità di enorme importanza poiché in grado di condizionare le politiche di cooperazione internazionale (essendo lo sviluppo l'obiettivo principale), ma più in generale lo stile di vita dell'intera società nel suo complesso³⁴. Non di meno l'uso riduttivo di tale concetto rispecchia la cultura e i modelli di una data società.

In questo lavoro si vuole porre alcune riflessioni critiche nei confronti della visione proposta dal modello dominante neoliberista. Riflessioni in base alle quali lo sviluppo si intende come "liberazione di un potenziale di risorse, come ambito di vita e di progettualità, come elaborazione di un'idea di futuro, come processo favorevole alla maturazione dei presupposti impliciti nella cultura a cui si appartiene, capace di far sì

³⁴ Negli ultimi anni, nei vertici, nei forum, nelle conferenze internazionali si vede la partecipazione delle più importanti istituzioni e organizzazioni mondiali, che sembrano trovare definizioni (dichiarazioni di principio) sempre più "appaganti" di cooperazione allo sviluppo.

Nel Settembre 2000, per esempio, la riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è conclusa su una nota storica, con l'adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Millennio. Questa Dichiarazione impegna collettivamente i governi ad operare per liberare il mondo dalla povertà estrema.

"A differenza di numerosi impegni assunti in precedenza, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Millennio mette in evidenza l'urgenza di mobilitare le risorse finanziarie necessarie per raggiungere gli Obiettivi Internazionali di Sviluppo e, più in generale, per finanziare il processo di sviluppo delle nazioni interessate.

A tale proposito, la Conferenza Internazionale sui Finanziamenti per lo Sviluppo, svolta a Monterej (Messico) nel Marzo 2002, ha rappresentato un momento fondamentale per concordare una strategia che consenta una migliore mobilitazione delle risorse.

Per sostenere finanziariamente le attività della Cooperazione allo Sviluppo le nazioni industrializzate devono impegnarsi a realizzare l'obiettivo di offrire aiuti pari allo 0,7 per cento del loro PNL. Inoltre è stato puntualizzato come gli Obiettivi Internazionali per lo Sviluppo abbiano poche possibilità di essere realizzati, a meno che l'opinione pubblica delle nazioni sviluppate non arrivi a riconoscere le ragioni morali e utilitaristiche che rendono consigliabile considerarli una priorità. Conseguentemente, si dovrà dare inizio a una campagna pubblica in favore degli Obiettivi Internazionali per lo Sviluppo, focalizzata principalmente a quelle nazioni che sono venute a trovarsi a maggiore distanza dall'obiettivo dell'assistenza. Da ultimo, i donatori debbono investire in un miglior coordinamento e distribuzione degli aiuti mediante un approccio orientato alle risorse comuni. Le cooperazioni allo sviluppo dei singoli stati operano tenendo conto di questi indirizzi generali enunciati dalle Nazioni Unite e riaffermati, a volte ponendo maggior enfasi su alcuni aspetti piuttosto che su altri, da altri organismi o aggregazioni di stati (UE, OCSE, G8, NATO ecc).

Per quanto riguarda la cooperazione italiana in particolare, essa agisce sulla base di un piano strategico nazionale approvato annualmente dal Parlamento utilizzando strumenti sia internazionali che nazionali. Nel primo caso (cooperazione multilaterale) contribuisce con i propri finanziamenti allo sviluppo di attività delle agenzie internazionali ed in particolare di quelle delle Nazioni Unite (UNDP, OMS, UNICEF, FAO ed altre) dell'Unione Europea o di altri organismi sovranazionali. Nel secondo caso, sulla base di accordi bilaterali con i governi dei PVS finanzia attività di cooperazione attraverso modalità differenti, che saranno approfondite nelle pagine seguenti, utilizzando come attori degli interventi Organizzazioni non governative (ONG), Enti pubblici e privati, Società o aziende ed altre entità che vengono, di volta in volta, giudicate idonee a svolgere le attività di cooperazione. (Cfr. "Introduzione" in S. Rubino (a cura di), *Cooperazione Internazionale con i paesi in via di sviluppo*, op.cit).

che la gente impari a contare sulle sue proprie forze piuttosto che vivere di attese e di assistenzialismo³⁵.

Un processo, quindi, implicito alla cultura di appartenenza, che in una dimensione macro presuppone ovviamente una pluralità di processi, essendo la realtà una pluralità di culture dal cui incontro non necessariamente si determina un rapporto di dominazione oppure di omologazione, ma un confronto paritario, dove prevale la disponibilità a produrre altra cultura.

Nel nostro lavoro ci riferiremo in particolare al settore che si dedica a progettualità di sviluppo, e meno agli interventi per le emergenze che comunque sono collegati al modello di sviluppo adottato, ed esclusi i casi eccezionali di vera calamità naturale, ne sono anche strettamente dipendenti³⁶.

2.2 La cooperazione allo sviluppo

Generalmente per “cooperazione allo sviluppo”, s’intende l’insieme d’operazioni d’aiuto che paesi donatori (ricchi) mettono in atto nei confronti di quelli poveri, definiti “in via di sviluppo”, o paesi beneficiari³⁷.

Questo concetto non va quindi confuso con quello più lato di ‘aiuti internazionali’, al quale troppo spesso è stato assimilato. Ragioni politiche e pubblicitarie nei paesi donatori, infatti, hanno favorito questa confusione includendo fra gli aiuti anche l’ammontare degli investimenti industriali privati, fonti di guadagno principalmente per gli investitori, o addirittura finanziamenti per le forniture militari³⁸. La cooperazione allo sviluppo in senso proprio, comprende quindi unicamente l’impiego di fondi pubblici di bilancio o di fondi di beneficenza di organismi non governativi senza scopo di lucro (ONG), per promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi beneficiari³⁹.

³⁵ Cfr. M. L. Piga, *Imprenditorialità e gestione dello sviluppo. Il caso della Sardegna nord-occidentale*, iniziative Culturali, Sassari, 1994, p.15.

³⁶ Si pensi ai disastri che, per nascondere le responsabilità umane, vengono chiamate calamità naturali: inondazioni, frane, speculazioni edilizie in zone sismiche, le carestie ecc.

³⁷ Gli aiuti consistono generalmente in finanziamenti (prestiti/donazioni), che possono essere diretti, indiretti, bilaterali, multilaterali, ecc. da parte di uno Stato o di una pluralità di Stati, o di un’organizzazione internazionale finanziata da un insieme di Stati, nei confronti di un altro Stato.

³⁸ Nel 1982 il giudice Carlo Palermo porta alla luce una delle vicende più vergognose in cui era rimasta coinvolta l’Italia. Il regime di Mogadiscio aveva chiesto una grossa fornitura di materiale bellico agli Stati Uniti dove, per ragioni politiche, alla vendita diretta era stata preferita l’attivazione di canali privati. La modalità soddisfaceva gli appetiti dei ministri e funzionari somali che avrebbero potuto accedere a laute tangenti. Viene attivato un canale di mediatori italiani collegati con la CIA. Dall’inchiesta emerse che il generale Santovito, capo del Sismi ed esponente della loggia P2, aveva curato i contatti per la fornitura di armi al regime di Barre. E’ sempre rimasto un mistero come abbia fatto la Somalia ad acquistare una quantità così considerevole di armamenti (v. A Nicotera, *La cooperazione armata Italia-Somalia: un caso da manuale*, in L. Arcuri, *Cooperation bilaterale et expansion commerciale. L’experience italienne*, L’Harmattan, Paris, 1998).

³⁹ Cfr. L. Nasi, *TUNIBAMBA. L’Utopia di uno sviluppo alternativo in un progetto di cooperazione allo sviluppo*, Università degli Studi di Siena, 2000.

2.2.1 Cenni storici

Il concetto di cooperazione allo sviluppo va ricollegato a quegli orientamenti maturati nelle politiche coloniali a partire dal trattato di Versailles, ma soprattutto alla grande depressione, quando si riconobbe l'obbligo e l'interesse di promuovere lo "sviluppo" delle popolazioni soggette. Il settore privato, riluttante a prendere in considerazione investimenti, impose che questi fossero avviati con il denaro pubblico dei contribuenti.

Fu però solo alla fine della Seconda Guerra Mondiale, che nacque la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo, sostenuta dagli ideali di ricostruzione di un mondo nuovo e dalla consapevolezza che l'umanità andava considerata come un tutto, richiedente un governo complessivo dei conflitti e dei problemi.

Sotto lo stimolo di questa consapevolezza, nacque nel 1945 l'ONU, e poco più tardi, nel 1948, la "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" che costituisce la base dello strumento multilaterale della cooperazione⁴⁰.

2.2.2 Le agenzie dell'ONU

Sempre da questo stimolo, presero vita anche le agenzie dell'ONU (OMS, UNHCR, UNDP, FAO, UNICEF, PAM)⁴¹. Queste agenzie, mettendo l'accento su ideali come la solidarietà e l'interdipendenza, e ampliando la coscienza di "bene comune" a tutta l'umanità, postularono il superamento del concetto di Stato-Nazione⁴², per un'applicazione a livello mondiale dei principi della giustizia distributiva e legale.

⁴⁰ La cooperazione internazionale con gli Aiuti per lo Sviluppo (APS), si divide tradizionalmente in due grandi categorie multilaterale e bilaterale.

Per cooperazione multilaterale si intende quella che si instaura tra organizzazioni internazionali (per esempio Nazioni Unite, Banca Mondiale, Unione europea, ecc.) e i PVS. I fondi provengono dai contributi versati dai paesi "donatori" agli organismi internazionali o sovranazionali e da questi vengono gestiti: si può trattare di doni, di sottoscrizioni di capitale o di prestiti agevolati.

Per cooperazione bilaterale si intende una cooperazione che si instaura tra i singoli paesi donatori ed i paesi riceventi, sulla base di accordi bilaterali con uno o più paesi beneficiari, attraverso gli strumenti del dono e del prestito.

All'interno della cooperazione bilaterale, negli anni '80 è stato sperimentato uno strumento intermedio, il multi-bilaterale, che riguarda in pratica programmi di sviluppo finanziati da un paese e gestiti congiuntamente con un organismo multilaterale. In questo modo, paesi che hanno disponibilità finanziarie, ma non capacità tecniche sufficienti a gestire programmi importanti, potevano ugualmente garantirsi la visibilità del loro contributo.

Le scelte politiche del Ministero degli Affari Esteri (MAE), a causa di una serie di problemi contingenti legati alle procedure vigenti, alla carenza di risorse umane e ai tempi burocratici necessari per l'approvazione delle diverse tipologie di progetti, si sono recentemente più spesso orientati verso la scelta della cooperazione multilaterale. Negli ultimi anni infatti, circa il 60% degli interventi italiani sono stati attuati in collaborazione con organismi multilaterali in accordo con una strategia di coerenza con le grandi azioni realizzate dalle agenzie delle Nazioni Unite, della Banca mondiale e degli organismi di integrazione regionale. Tuttavia sono numerose le azioni di cooperazione bilaterale tra Italia e PVS. A questo proposito si veda eventualmente il sito del MAE (<http://www.esteri.it/polesteria/cooperaz/index.htm>), che contiene i testi di vari accordi.

L'aspetto ideale della cooperazione internazionale, già nel 1949, quando gli USA si posero come modello di sviluppo per i paesi ritardatari, assunse una nuova colorazione che, negli anni '60, divenne una delle armi del neo-colonialismo economico e culturale⁴³, proprio quando moltissimi paesi/colonie, raggiunta l'indipendenza, entrarono a far parte delle Nazioni Unite andando a costituire nel 1964, all'interno della prima Conferenza dell'ONU, il Gruppo dei 77, e indirizzando le proprie rivendicazioni (per i problemi che ritardano lo sviluppo dei paesi poveri), ai paesi industrializzati. Solo i Paesi dell'Est sostennero che i problemi del sottosviluppo dipendevano dal colonialismo, e che quindi non avevano responsabilità⁴⁴.

E' anche il periodo nel quale, le società civili del Nord del mondo presero in carico in maniera più precisa il problema della cooperazione tra Paesi e in cui inizia, in Europa, a prendere forma il movimento del *Fair Trade* (del commercio equo e solidale).

Nel 1970, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ebbe un approccio più globale nel proclamare il secondo decennio per lo sviluppo, prefiggendosi obiettivi anche sociali.

Nel 1974, nel corso della sesta sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si parlò di dialogo Nord-Sud.

Secondo i PVS, il dialogo doveva servire alla costruzione di un nuovo e meno ingiusto ordine economico internazionale, in cui poter giocare un ruolo più adeguato acquisendo maggiore forza contrattuale. Il dialogo, tuttavia, naufragò con la conferenza Nord-Sud (Parigi 1975-1977), e con la recessione economica dovuta alla crisi del petrolio⁴⁵.

⁴¹ L'OMS è l'Organismo deputato alla difesa Mondiale della Sanità. L'assistenza ai rifugiati è garantita dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). La prevenzione dei disastri è compito del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), che coordina gli aiuti nei paesi colpiti dai disastri naturali e bellici, contribuendo alla ricostruzione e allo sviluppo di lungo periodo. Le emergenze alimentari sono competenza di un organismo specializzato in questa attività, il Programma Alimentare Mondiale (PAM), che possiede mezzi propri, come per esempio aerei che possono raggiungere le località più sperdute del globo. Il Fondo per l'Infanzia delle Nazioni Unite (UNICEF), in questo contesto ha il ruolo di sostenere i bambini vittime delle guerre e dei diversi conflitti nel mondo, fornendo assistenza a vari livelli. La FAO, è una delle più grandi agenzie specializzate all'interno del sistema NU, è l'agenzia leader non solo per l'agricoltura ma anche per la pesca, la silvicoltura e lo sviluppo rurale. Fondata nel 1945 nel Québec - Canada, la FAO fu trasferita a Roma dove risiede dal 1951 ed annovera tra i suoi membri 180 paesi e l'Unione Europea. L'IFAD, dopo la Conferenza Mondiale sull'Alimentazione, è diventata un'istituzione finanziaria internazionale per finanziare progetti di sviluppo agricolo per la produzione alimentare nei paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli a basso reddito. Attualmente sono membri 161 Paesi. Le agenzie specializzate del tema della sicurezza alimentare e della promozione dello sviluppo rurale sono FAO, PAM ed IFAD.

⁴² Termine che evidenzia la sovranità legittimata in un'organizzazione politica indipendente di una popolazione culturalmente e territorialmente definita.

⁴³ Forma d'assoggettamento più insidiosa della stessa colonizzazione e quindi più efficace.

⁴⁴ Cfr. R. Salinari, *Cooperazione Internazionale*, in "Progetto Lomé 2000. La cooperazione dalla A alla Z. Dizionario", p.57.

⁴⁵ Ivi, p.58.

La stagione della motivazione etico-sociale, quindi, si esaurisce velocemente, e la cooperazione internazionale diventa anch'essa uno degli strumenti di penetrazione e di controllo dei mercati mondiali.

Elaborazioni anche molto lodevoli, quali ad esempio il Rapporto Brandt del 1980, vedono nella cooperazione una delle possibilità per aggiustare non solo le economie povere del Sud del mondo, ma anche le economie in crisi del Nord del mondo. In pratica, i fondi per la cooperazione allo sviluppo, ricavabili dallo 0,7% del prodotto nazionale lordo dei paesi ricchi, dovrebbero servire per finanziare l'export del Paese aiutante.

Altra motivazione, soprattutto per l'Italia, che è un po' terra di confine e che al proprio interno ha notevoli squilibri territoriali, è quella che si scorge negli interventi di certi politici come, ad esempio, l'ex Ministro degli Esteri, Gianni De Michelis che, in una conferenza internazionale sullo sviluppo (Roma, 17-19 ottobre 1991), sostenne che la cooperazione è la nuova forma che può assumere la ricerca di sicurezza da parte dell'Italia, facendo in modo che i poveri "se ne stiano in casa loro". In questo modo l'elargizione di fondi per l'aiuto allo sviluppo vengono svincolati da un'etica di cooperazione solidale poiché finalizzati a garantire la sicurezza dei paesi del Nord per arrestare processi che si generano nei Sud del mondo e che rischiano d'avere conseguenze negative anche per gli abitanti dei Nord del mondo. Certamente i flussi migratori da Sud a Nord non possono essere affrontati solo aggiungendo qualche posto di lavoro al Nord, ma intraprendendo un processo costoso, che implica determinate scelte di vita, di consumo e così via.

Questo processo richiederebbe un sostanziale riaggiustamento verso un'equa distribuzione dei rapporti tra Nord e Sud del mondo, essendo proprio lo squilibrio di forza contrattuale la causa principale dell'immigrazione.

Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale

Il Gruppo Banca Mondiale⁴⁶ (BM), fondato nel 1944, con sede a Washington, è la più grande organizzazione mondiale di sostegno allo sviluppo. La BM è controllata da oltre 180 paesi membri, rappresentati presso il Consiglio dei Governatori e il Consiglio dei Direttori. I Paesi Membri sono azionisti che hanno il potere di decisione finale nella Banca. La Banca, nel corso del 2000 ha messo a disposizione dei suoi Paesi clienti 15,3 miliardi di dollari, e lavora attualmente con oltre 100 PVS ed in transizione. Secondo gli Articoli dell'Accordo, la BM può erogare prestiti solo a favore di governi dei paesi membri o comunque in presenza di garanzia del governo di un paese membro. Ciò nonostante, la Banca incentiva i governi a lavorare insieme a ONG e alla Società Civile, al fine di rafforzare la partecipazione delle popolazioni direttamente interessate dai progetti finanziati dalla Banca Mondiale. Le ONG attualmente collaborano in circa la metà dei progetti sostenuti dalla BM. L'obiettivo della Banca è la promozione dello sviluppo stabile, equo e sostenibile, e soprattutto la riduzione della povertà nel mondo.

Il Gruppo BM consiste di cinque istituzioni specializzate nei diversi aspetti dello sviluppo. Le due istituzioni più importanti sono la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) e l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo

⁴⁶ Si veda per approfondimenti il sito: <http://www.worldbank.org/>

(IDA). Diversamente dai programmi di assistenza tecnica delle NU, la BM non opera attraverso lo strumento dei doni, ma utilizza solo i prestiti ai PVS.

Esistono due tipi di prestiti della BM: il primo è per paesi in via di sviluppo che sono in grado di pagare tassi di interesse simili ai tassi di mercato. I fondi per questi prestiti vengono da investitori che comprano titoli emessi sul mercato dalla IBRD. Il secondo tipo di prestito è rivolto ai paesi più poveri, che non riescono ad accedere ai mercati finanziari internazionali o a pagare tassi di interesse vicini ai tassi di mercato. I prestiti ai paesi più poveri sono erogati dall'IDA.

La BM non può emettere titoli per finanziare i prestiti ai paesi più poveri che non presentano le garanzie necessarie a rendere sostenibili finanziariamente le operazioni; quindi oltre 30 paesi membri contribuiscono periodicamente alla ricapitalizzazione dell'IDA.

Le attività della Banca sono concentrate nei settori che nel 2000 corrispondevano ad oltre il 75% dei prestiti dei suoi prestiti: Sviluppo umano, Infrastruttura e Sviluppo del Settore Privato, Agricoltura e Ambiente, Settore Pubblico e Finanziario. Nella distribuzione settoriale dei prestiti della Banca, vi è una chiara differenza tra le attività dell'IDA e della IBRD così come nella distribuzione geografica. Molti sono, a prima vista, i punti in comune tra BM e FMI (Fondo Monetario Internazionale). Entrambe sono state create a Bretton Woods dagli stessi stati membri, con simili organi dirigenti che tengono le loro riunioni annuali insieme, nello stesso periodo e nello stesso luogo.

L'FMI, come la BM, non è un'istituzione indipendente, al pari delle Banche centrali. E' diretto da rappresentanti degli stati membri riuniti in differenti luoghi decisionali.

Al livello più alto si trova il Consiglio dei Governatori, investito di tutti i poteri e composto da un governatore per ogni stato membro (di solito, il Ministro del Tesoro o il Governatore della Banca Centrale). Si riunisce una volta l'anno in assemblea generale per esaminare le attività dell'FMI e adottare le decisioni più rilevanti, quali la revisione dello statuto o l'ammissione di nuovi paesi membri.

I Governatori, non riunendosi di sovente, delegano gran parte dei propri poteri al Consiglio d'Amministrazione. Questo svolge i compiti correnti relativi al controllo delle politiche di cambio, concessione di linee finanziarie, consultazioni con gli stati membri, aspetti amministrativi e di bilancio. Sia le decisioni del Consiglio dei Governatori che del Consiglio di Amministrazione sono prese a maggioranza qualificata. Differentemente dal sistema delle NU, dove vige il principio "un paese, un voto", gli stati membri del FMI hanno diritti di voto differenti, per es. gli Stati Uniti detengono quasi il 18% dei voti, altri stati come la Francia, Germania, Giappone e Gran Bretagna, intorno al 5% ciascuno, e l'Italia il 4%.⁴⁷

2.2.3 La cooperazione allo sviluppo italiana

Anche in Italia, a fronte della pressione della società civile, nasce nel 1966 una legge sulla cooperazione, la n. 1033, la cosiddetta Legge Pedini, che autorizza la dispensa dal servizio militare di leva i cittadini che prestano servizio d'assistenza tecnica ai cosiddetti PVS, secondo accordi stipulati dal Governo Italiano con in governi interessati. Si tratta di una cooperazione che nasce dallo stimolo della società civile.

⁴⁷ Cfr. in S. Rubino (a cura di), *Cooperazione Internazionale con i paesi in via di sviluppo*, op.cit.

Sono molte le persone che iniziano a frequentare il Sud del mondo e a cooperare, ma sono scoperte dal punto di vista assistenziale e previdenziale.

In quel periodo si costituiscono le prime organizzazioni non governative, esce la *Populorum Progressio*⁴⁸, vi è una forte tensione definita etico-sociale. Ad esempio, la *Populorum Progressio* definendo lo sviluppo come “nuovo nome della pace”, riassume con chiarezza il paradigma concettuale che si fa strada col cosiddetto “dovere di solidarietà”, motivato a sua volta dalla considerazione di “bene comune dell’umanità”, di tutta l’umanità.

La prima legge organica che si è occupata, anche se in modo parziale, di queste tematiche è stata la n.1222 del 1971, che prevedeva e regolava un aiuto inteso essenzialmente come assistenza tecnica⁴⁹: al di fuori cioè di quella logica progettuale che è in seguito diventata protagonista quasi assoluta della cooperazione. Il profilo della legge era modesto, volontaristico e senza pretesa di produrre cambiamenti significativi nelle realtà dei PVS, e con una limitata dotazione finanziaria.

E' con la legge 38 del 1979 che la politica italiana della cooperazione allo sviluppo, ha assunto un'importanza rilevante nel contesto internazionale in termini di spesa e qualità di intervento. Con la legge 38, il progetto di sviluppo diventava protagonista, con il sostegno dei due strumenti finanziari usati da tutti i donatori bilaterali e multilaterali: il dono e il credito di aiuto. Sono stati però necessari un paio d'anni prima che la legge 38 entrasse a regime e cominciasse a funzionare: è del 1981, la prima Conferenza nazionale sulla cooperazione. Quasi immediatamente si sono evidenziate alcune lacune, a causa dell'inadeguatezza dell'apparato, principalmente per la mancanza di quadri specificamente preparati allo scopo. Proprio nei primi anni di funzionamento della legge 38, intorno ai primi anni '80, le grandi carestie africane portavano prepotentemente alla ribalta in Italia problemi drammatici di cui non si aveva conoscenza. Sull'onda emotiva di questa presa di coscienza, fu rapidamente varata la legge 73 del 1986, che istituiva il Fondo Aiuti Italiani (FAI), con compiti prevalentemente di emergenza. La legge 73 era a termine - 18 mesi - e quindi si poneva il problema, alla sua scadenza, di un riassetto di tutta la materia. Questo avveniva con la promulgazione della legge 49 del 1987, una legge completa che ha dato linee guida per gli interventi di cooperazione in ogni ambito.

Con questa legge infatti si è dato un assetto definitivo alla cooperazione allo sviluppo e si è potuto costruire un sistema in grado di funzionare in maniera adeguata.

Come spesso succede però all'impianto legislativo razionale ed avanzato non corrispondevano strumenti attuativi ben consolidati. Il conflitto tra chi voleva un'agenzia indipendente e chi intendeva mantenere la cooperazione allo sviluppo saldamente all'interno del MAE (soprattutto i diplomatici) si era infatti risolto con una soluzione equidistante: la cooperazione rimaneva all'interno del MAE come quadri dirigenti, ma aveva al proprio interno una sorta di agenzia, l'Unità Tecnica Centrale (UTC), costituita da esperti della materia.

⁴⁸ Enciclica di Papa Paolo VI del 26 Marzo 1967 composta di 87 punti. Nella lettera la Chiesa tratta la problematica dello sviluppo esprimendo la visione cristiana nel dovere di solidarietà e aiuto.

⁴⁹ Vale a dire l'insieme delle risorse destinate ad incrementare il livello delle conoscenze e delle capacità produttive della popolazione, attraverso l'aumento del suo capitale intellettuale (Cfr. Nasi, TUNIBAMBA. *L'Utopia di uno sviluppo alternativo in un progetto di cooperazione allo sviluppo*, op.cit., p.41)

In questo modo si creava presto un dualismo, tra tecnici e diplomatici, aggravato dal fatto che tutti i compiti di indirizzo, di gestione e di controllo, venivano di fatto ad essere svolti da un unico Ministero, con il Parlamento in funzione di controllore.

La legge 49 prevedeva inoltre meccanismi di consultazione con le parti sociali e specifici meccanismi di concertazione con le ONG.

Tra gli organismi decisionali creati da questa legge, il più importante è il Comitato Direzionale, che in riunioni periodiche approva progetti e regola aspetti particolari.

L'Italia per attuare i suoi interventi segue il concetto dell'Aps (in inglese, ODA: *Official Development Assistance*), quindi una forma di assistenza basata sui doni o prestiti agevolati a paesi inseriti nella lista del Dac-OCSE.

Queste transazioni finanziarie devono essere: intraprese dal settore pubblico con l'obiettivo principale di promuovere lo sviluppo economico e il benessere delle popolazioni dei paesi riceventi, con dei termini finanziari agevolati aventi cioè, un elemento di dono almeno del 25%.

Quando si parla espressamente di doni, ci si riferisce a trasferimenti di denaro, di beni o servizi per i quali non è richiesta nessuna contropartita; i prestiti, al contrario, sono dei trasferimenti per i quali è richiesto la restituzione.

Negli ultimi anni è stata esercitata una forte pressione (non solo politica) per un fondamentale obiettivo che frena lo sviluppo nei PVS, quello della cancellazione del debito estero dei paesi più poveri. Attualmente i Paesi eleggibili all'iniziativa sono 38, di cui 32 dell'Africa sub-sahariana, 4 dell'America Latina e 2 dell'Asia.

L'Italia è il quinto creditore, dopo il Giappone, la Francia, gli Stati Uniti e la Germania. Ha aderito all'iniziativa sulla cancellazione del debito dei PVS con l'adozione del Regolamento di attuazione, ed è entrata nella fase operativa l'applicazione della legge n. 209/2000 sulla cancellazione del debito dei paesi più poveri e indebitati.

Il ruolo specifico della cooperazione italiana è quello di assicurare che nei singoli accordi bilaterali conclusi con i paesi beneficiari, le risorse in valuta locale rese disponibili a seguito della cancellazione siano destinate alla realizzazione effettiva di strategie di riduzione della povertà.

Tra le priorità rimangono ancora i Paesi dell'Africa Sub-sahariana e le regioni del Corno d'Africa colpite negli ultimi anni da situazioni di conflitti.

1.3 Le Organizzazioni non Governative⁵⁰

Le ONG sono organizzazioni che operano nella cooperazione internazionale e vengono classificate essenzialmente per le seguenti attività: realizzazione di programmi da attuare nei paesi in via di sviluppo; selezione, formazione e impiego dei volontari nel servizio civile; assistenza tecnica, gestionale e finanziaria ai progetti realizzati nei paesi in via di sviluppo mediante l'invio di fondi, personale e attrezzature; attività di

⁵⁰ Il grande movimento delle ONG rientra in un'area sociale ancora più grande che è quella delle ONP (*Organizzazioni non profit*) o del *Terzo Settore*. Le ONG ne costituiscono una parte consistente e fondamentale, ma legata essenzialmente alla cooperazione solidarietà internazionale.

formazione per gli abitanti dei paesi in via di sviluppo; interventi di educazione allo sviluppo.

Nello scenario internazionale le ONG rappresentano la capacità e la presenza della società civile organizzata, sia nei paesi del Nord sia in quelli del Sud, di promuovere e realizzare azioni di cooperazione internazionale finalizzate allo sviluppo di paesi poveri. Nonostante la vasta diffusione del termine ONG, negli Stati Uniti si usa l'espressione PVO (*Private Voluntary Organisation*), in America Latina ONGS (organizzazioni non governative e di sviluppo), in Africa "Organizzazioni volontarie per lo sviluppo"⁵¹.

Una distinzione importante però, da tener presente è quella tra agenzie non governative che si interessano soprattutto dei paesi in via di sviluppo (sia con progetti di sviluppo che attraverso operazioni di soccorso), e altre agenzie il cui interesse principale è d'altra natura, come ordini religiosi e missionari che alle attività spirituali, affiancano anche prestazioni di servizi sociali (sanitari ed educativi) e partecipazioni a progetti di sviluppo. Ciò che caratterizza le ONG, e ne costituisce la peculiarità può venire meglio compreso guardando le sue origini.

Le ONG di molti paesi DAC (*Development Action Committee*)⁵², sono sorte da due diverse matrici culturali. La prima nel XIX secolo, nell'ambito del filone del pensiero liberal-democratico. La seconda, dopo il XIX secolo, è rappresentata dalle missioni cattoliche e protestanti e dal loro operato assistenziale in campo dell'educazione e della sanità. Attualmente figurano tra le principali ONG gli enti di ispirazione religiosa.

Una prima generazione di ONG è sorta dopo la Prima Guerra Mondiale (ad es. la *Caritas* si diffuse in diversi paesi del mondo e la *Near East Foundation* soprattutto negli USA), sviluppandosi poi alla fine del secondo conflitto, con fini prevalentemente di soccorso e di ricostruzione in paesi europei.

Si ricorda nel 1943 l'*American Council of Private Foreign Relief Agencies*, costituito dalle ONG americane; l'*Oxford Committee for Famine Relief*, costituito in Gran Bretagna nel 1942; in Danimarca una delle prime ONG non confessionali la *Danish Association for International Cooperation Mellenfolkeligt Samvirke*, fondata nel 1944 con il nome di *Friends of Peace Relief Work*.

Molte ONG che si erano costituite per la prestazione di soccorso in Europa, hanno in seguito dovuto rivedere il loro impegno verso altre zone del mondo.

2.3.1 L'evoluzione dell'opera delle ONG

La conquista dell'indipendenza di molte colonie e il lancio della campagna contro la fame promossa dalla FAO nel 1960, ha profondamente influito sull'evoluzione dell'impegno delle ONG.

I primi partners sono stati le chiese nazionali delle ex colonie, modificando le relazioni tra le chiese dei paesi industrializzati e quelle dei paesi non industrializzati. Le chiese hanno permesso, per l'universalità del loro diffusione, la condivisione di molti dei valori che oggi sono alla base della gran parte delle ONG.

Nel 1960 la *Freedom from Hunger Campaign* lanciata dalla FAO, scelse come proprio motto, l'antico proverbio orientale: "se dai un pesce a un uomo, gli dai da mangiare per

⁵¹ Cfr. AA.VV., Progetto Lomé 2000. La cooperazione dalla A alla Z. Dizionario, p.66.

⁵² DAC: Comitato che riunisce tutti i paesi donatori nell'ambito dell'Organizzazione Economica per la Cooperazione allo Sviluppo.

un giorno; se gli insegni a pescare, gli dai da mangiare per tutta la vita”, e in molti paesi DAC furono costituite associazioni nazionali di lotta contro la fame, a sostegno degli obiettivi della campagna⁵³.

La percezione del ruolo delle ONG negli anni '60 e nel decennio successivo, caratterizzate da un massiccio ricorso al volontariato giovanile, era però quella di fornire direttamente servizi o nel realizzare progetti, anziché rappresentare un elemento catalizzante delle potenzialità locali. Vi era la tendenza da parte di alcune ONG a specializzarsi nell'invio di volontari, e col passare del tempo vi furono agenzie che iniziarono a dotarsi di personale altamente qualificato (specie oggi) che, al loro ritorno in patria costituiva un grosso potenziale per l'educazione allo sviluppo.

Non tutte le ONG, però, s'identificarono nel ruolo di “realizzatrici”, e in questo senso si orientò fin dal 1961 OXFAM (principale ONG britannica operante nel campo dello sviluppo ex *Oxford Committee for Famine Relief*. Ciò la portò a ricoprire un ruolo catalizzante rispetto ai singoli progetti individuali, lasciando la loro concreta attuazione alla responsabilità dei gruppi locali. OXFAM, infatti, fu tra i primi donatori di aiuti a gruppi che successivamente sono diventate importanti ONG dei paesi in via di sviluppo.

Negli anni '60, le continue situazioni d'emergenza (guerra civile nigeriana e nel '67-'70 la fame del Biafra) stimolarono la nascita di ONG specializzate, come per esempio la francese *Médicins sans Frontières*, costituitasi nel 1971.

Nel 1970 anche la FAO aggiunse nella sua campagna contro la fame, la denominazione *Action for Development* (azione per lo sviluppo), col duplice compito di stimolare un atteggiamento critico sui problemi dello sviluppo, da un lato; e favorire la partecipazione diretta di chi vive in situazioni di mancato sviluppo, agevolandone l'azione senza la pretesa di imporre soluzioni precostituite, dall'altro.

E' quest'ultimo orientamento condiviso dalle ONG che ha portato ad un importante rafforzamento del concetto di paternariato, favorendo una visione critica del ruolo spettante alle stesse ONG nell'ambito dei loro interventi di assistenza tecnica.

Alla fine degli anni '70 le ONG vengono considerate “agenzie di sviluppo”, la maggiore importanza attribuita loro dalle agenzie ufficiali di cooperazione (dovuta in parte a delusioni circa l'attuazione dei progetti intergovernativi), favori negli anni '80 i sostegni finanziari e di collaborazione da parte delle agenzie governative di cooperazione.

Negli anni '90 l'insieme dei mutamenti degli scenari nazionali e internazionali, contribuiscono a conferire ai soggetti di sviluppo una maggiore pluralità e una nuova centralità. Le ONG che hanno fatto riferimento a un forte paternariato, vedono il loro ruolo rafforzato e potenziato sia qualitativamente sia quantitativamente.

La nuova visione dello sviluppo conferisce quindi un'importanza inedita alla capacità di coinvolgere persone e mobilitare risorse nascoste, o di adattarsi, alla logica solidaristica e all'autonomia dalle politiche governative; dimensioni che caratterizzano l'identità delle ONG.

Significativo il fatto che la Banca Mondiale a partire dal 1987, abbia aperto il Comitato ONG anche agli organismi del Sud e che tale Comitato, poco attivo negli anni '80, sia

⁵³ Cfr. Nasi, *TUNIBAMBA*, op.cit., p.57.

formato attualmente da 26 membri. Rilevante inoltre l'aumento tra il 1981 e il 1990 del numero delle ONG, secondo i censimenti dell'OCSE del 46%.

2.3.2 Le ONG europee

In Europa le ONG sono coordinate nel CLONG, l'insieme di oltre 800 associazioni che, rappresenta un mezzo attraverso il quale, il punto di vista delle società civili del Sud può essere ascoltato in Europa, attraverso il confronto con la Commissione e il Parlamento Europeo. Il CLONG desidera contribuire effettivamente alla formulazione e al monitoraggio della cooperazione allo sviluppo, dell'assistenza nelle emergenze e delle altre politiche dell'Unione Europea che riguardano le relazioni dell'Unione Europea con il Sud.

In un documento del 12 dicembre 1996 le ONG europee, chiarirono le caratteristiche fondamentali delle ONG, segnalando alcuni indicatori di qualità, per fornire uno strumento nelle relazioni tra ONG e la Commissione alla Sviluppo dell'UE, e rispondendo così alla richiesta del commissario allo sviluppo dell'UE, di revisionare alcuni degli strumenti concepiti per trattare con loro e gestire fondi, perché ritenuti non più adeguati.

Questa chiarificazione è utile per capire con quale partners hanno a che fare quei funzionari chiamati in causa da altri settori dell'UE per il moltiplicarsi delle procedure di finanziamento a seguito della crescita delle somme, perché definisce chiaramente i principi fondamentali e le prassi migliori (divisi in valori, funzioni e strutture), che sono tenute a rispettare per essere considerate ONG europee⁵⁴.

Per quanto riguarda i valori, le ONG dichiarano di credere nella giustizia sociale, nella ripartizione equa delle ricchezze, nella partecipazione delle popolazioni per le quali lavorano avendo come obiettivo il perseguimento dei loro interessi, e nel coinvolgimento della società civile nella cooperazione allo sviluppo. Questi valori sono valutati in base ad indicatori quali: i principi espressi negli statuti e nei rapporti d'attività, nell'ampiezza della partecipazione della comunità interessata ai progetti e ai programmi, nell'indicazione dei donatori pubblici regolari, nell'integrazione e partecipazione ad una rete o struttura saldamente impiantata nella società civile, nelle attività di sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo, nei contratti regolari con i gruppi locali e, infine, nelle dichiarazioni politiche.

Per quanto riguarda le funzioni, le ONG devono adottare un approccio professionale delle operazioni, rafforzare la capacità dei partner del Sud, soprattutto quelle dei gruppi più sfavoriti basandosi sull'esistente locale, lavorare per ridurre le disuguaglianze tra uomini e donne, utilizzare metodi appropriati per la raccolta fondi e verificare che le loro azioni siano durature, oltre che sensibilizzare per stabilire legami con i diversi settori della società al Nord. La valutazione degli indicatori deve valutare gli effetti del progetto sulla comunità circostante e sulle generazioni future.

Per quanto riguarda le strutture, le ONG devono essere radicate nella società civile dell'UE, devono essere organizzazioni senza scopo di lucro, devono funzionare in modo indipendente sforzandosi di diversificare le sue fonti di finanziamento, devono

⁵⁴ Cfr. testo approvato dal *Comité de Liaison des ONG pour le Développement auprès de l'Union Européenne*, "Il processo di Elewijt", precisazioni sul concetto di ONG di sviluppo in Europa.

essere pubblicamente responsabili e trasparenti, possibilmente riconosciute dalle autorità competenti di uno stato membro dell'Unione Europea.

2.3.3 Le ONG italiane

In Italia sono circa 167 le ONG riconosciute dal Ministero degli Affari Esteri a cui viene destinato lo 0,2% del PIL. Per metà sono organizzate in tre federazioni: CIPSI, COCIS e FOCSIV⁵⁵; l'altra metà è organizzata in consorzi o aggregazioni per la gestione comune di programmi specifici.

Le ONG italiane iniziarono a fare la loro comparsa come fenomeno sociale apprezzabile negli anni '60, sullo stimolo delle missioni cattoliche presenti sia in Africa che in America Latina.

In questo periodo nacque il primo principale filone delle attuali ONG, raggruppando gruppi, associazioni di laici d'ispirazione cattolica sensibili alle problematiche delle popolazioni del cosiddetto Terzo Mondo. Questi, col tempo, impegnandosi per periodi più o meno lunghi, si strutturano e incamminandosi sempre più coscientemente nella cooperazione allo sviluppo, perfezionarono le iniziative in interventi organici e programmati⁵⁶. Alla fine degli anni '60, cominciò a svilupparsi il secondo dei filoni storici, sorto dall'impegno internazionalista e politico, proprio della spinta ideale e tradizionalista di quel periodo.

Dagli anni '60 ad oggi, le ONG hanno vissuto notevoli cambiamenti, passando da una sorta di organizzazione volontaristica militante⁵⁷, fortemente orientata all'impegno politico internazionale e politico (con ruoli di sostegno e testimonianza umanitaria, ma con carenze di progettualità, dovendo affidarsi ad un impegno volontaristico occasionale), ad un'organizzazione più efficiente, sempre più condizionata da flussi di finanziamento pubblico, piuttosto che dal legame con il proprio ambito di provenienza. Su queste basi organizzative, anche i governi cominciarono dopo una fase d'indifferenza/tolleranza ad intervenire appoggiando tali organismi, e quindi riconosciuti, apprezzati e sostenuti dallo Stato⁵⁸.

Ciò ha cambiato l'agire stesso delle ONG, modificando la loro capacità progettuale, da semplice a complessa, per rispondere alle esigenze e ai bisogni dei partner locali, che passano da beneficiari a soggetti responsabili e protagonisti del proprio presente e del proprio futuro.

La progettualità è legata ad un programma partecipato di sviluppo locale sostenibile, che anticipa nella pratica la cooperazione decentrata⁵⁹ e le politiche di sviluppo umano,

⁵⁵ Il CIPSI (Coordinamento iniziative popolari di solidarietà internazionale) è di matrice cristiana e opera soprattutto in interventi senza impiego di volontari.

Il COCIS (Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo) è di orientamento laico e opera sia con l'impiego di volontari che senza.

Il FOCSIV (Federazione degli organismi cristiani di servizio volontario internazionale) è nata come momento di confronto e approfondimento del volontariato cristiano nel '69.

⁵⁶ Cfr. Nasi, *TUNIBAMBA...*, op.cit., p.63.

⁵⁷ Il primo riconoscimento internazionale della figura del "volontario" fu nel febbraio del 1968 da parte dell'UNESCO, nel corso di una conferenza svoltasi a Rosario in Argentina.

⁵⁸ Cfr. U. Ascoli, *Il Welfare futuro manuale critico del Terzo Settore*, Carocci, Roma, 1999, pp.228-230.

oggi assunte ad esempio dallo stesso ONU come strategie di riferimento per le politiche di sviluppo e di lotta contro la povertà.

Tra le specificità delle ONG c'è il mantenimento vitale di rapporti internazionali anche quando le diplomazie ufficiali sono in crisi. Molte ONG hanno saputo svolgere veri e propri ruoli di negoziazione per prevenire conflitti, in particolare alcune ONG italiane hanno avuto successi significativi ad esempio in Mozambico e in altri conflitti latinoamericani.

Dal 1993 si registra una paralisi nei finanziamenti, burocratizzati da procedure realizzate per le imprese private tendenti a limitare l'autonomia e l'efficienza operativa delle ONG, specie per la mancanza di direttive e indirizzi politici ai funzionari del ministero, disconoscendo la soggettività riconosciuta dalla legge 49 del 1989.

Nell'ultimo decennio, nonostante la diminuzione dei fondi pubblici per la cooperazione allo sviluppo, le ONG sono riuscite a realizzare progetti con gran difficoltà, grazie al rapporto diretto con i partner locali, ai contributi dell'Unione Europea e alla società civile.

Tali difficoltà, però, nonostante la capacità di mobilitare risorse finanziarie ed umane, stanno determinando cambiamenti operativi e d'identità all'interno delle ONG, spostando la propria dimensione progettuale verso la gestione degli aiuti umanitari, o addirittura, nella realizzazione di progetti gestiti e finanziati dalle varie agenzie delle Nazioni Unite. Tutto ciò ha avuto come conseguenza, il risultato di bloccare e far scomparire una progettualità propria di intervento, che era stata capace per la sua snellezza ed efficienza, di raggiungere risultati e livelli d'apprezzamento da parte dei governi beneficiari, superiori a quelli degli interventi pubblici realizzati dallo stesso governo o dalle imprese italiane, facendo perdere la fiducia conquistata nell'intero panorama del terzo settore con anni di lavoro con soggetti del Sud⁶⁰.

Questa crisi che sta mettendo in discussione la soggettività autonoma delle ONG, ultimamente favorisce lo sviluppo di tendenze che ne stanno minando la storica compattezza, trasformando sia l'approccio al progetto, che l'impiego volontario.

A questo riguardo Rosario Lembo (presidente CIPSI), individua tre filoni d'evoluzione: quelle che tendono a trasformarsi in agenzie di sviluppo; quelle, prevalentemente cattoliche, per lo più impegnate nel recupero della dimensione valoriale del volontariato; e quelle orientate nella definizione di nuove forme di progettualità operativa, politica e culturale di partenariato.

⁵⁹ Una delle principali innovazioni nella Cooperazione Internazionale degli ultimi anni, è stato lo svilupparsi ed il successivo rafforzamento della Cooperazione Decentrata dal basso, strategia ormai internazionalmente riconosciuta, che permette di compiere azioni di cooperazione allo sviluppo in forma di partenariato fra amministrazioni locali e della società civile dei paesi del Nord e del Sud del mondo.

La cooperazione decentrata è quindi un diretto collegamento tra le comunità locali organizzate dei paesi in via di sviluppo o in transizione e i paesi industrializzati, nell'ambito di accordi di cooperazione bilaterali o multilaterali (programmi-quadro).

(per approfondimenti si veda: S. Rubino (a cura di), *Cooperazione Internazionale con i paesi in via di sviluppo*, op.cit).

⁶⁰ Cfr. U. Ascoli, *Il Welfare futuro manuale critico del Terzo Settore*, op.cit. p.236.

3 Le altre forme della solidarietà

L'uso capitalistico della moneta ha determinato una situazione per cui il credito viene concesso dove la sua utilità sociale è marginale, mentre viene negato alle fasce sociali che ne hanno più bisogno, poiché il danaro lo si presta a chi ce l'ha o a chi possiede un patrimonio appetibile. Per questo sempre di più, oggi, banche etiche, fondi etici e microcredito su base mutualistica, costituiscono una realtà importante in tutto il mondo, soprattutto nei paesi poveri del Sud. La finanza etica è uno strumento fondamentale per sradicare la povertà crescente e costruire una barriera che contrasti la "polarizzazione sociale".

Se da una parte l'opera delle ONG e della finanza etica si è spesso dimostrata nettamente superiore rispetto a quella delle strutture statali e parastatali, dall'altra non dobbiamo trascurare la nostra forza come soggetti individuali che, anche se "non attivi in organizzazioni", siamo responsabili dei nostri comportamenti quotidiani. Con una breve panoramica su alcuni piccoli gesti individuali e quotidiani, vogliamo dimostrare come questi siano altrettanto importanti perché, se responsabilizzati, condizionano favorevolmente non solo il rapporto verso noi stessi e l'ambiente, ma anche il rapporto Nord/Sud.

Messi insieme questi piccoli gesti, acquistano un potere enorme nella trasformazione di questi rapporti, e se abbiamo acquisito una coscienza critica verso uno "sviluppo a senso unico" che sfrutta uomini e ambiente, l'attenzione ai piccoli gesti oltre che un dovere, diventa un'esigenza e ben presto un atteggiamento inevitabile, normale.

3.1 La Finanza Etica

La finanza e l'investimento sono sempre stati visti con i parametri del rendimento, del capitale, dell'interesse. Sempre di più si sta diffondendo una nuova cultura che mira all'investimento con caratteristiche etiche, dove l'investitore mira non solo alla speculazione ma punta su attività che rispondano a certi requisiti di responsabilità sociale ed ambientale.

La borsa viene vista come un prezioso servizio all'economia di mercato quando gli investimenti non sono semplici speculazioni e manipolazioni individuali.

Da pochissimo viene teorizzata la sinergia tra economia ed etica. Ciò si deve all'economista, premio Nobel, Amartya Sen, che sostiene che al valore della ricchezza, la quale rimane sempre un elemento base del mercato, debba essere aggiunta anche la felicità, che è un concetto diverso dal benessere. Una persona è più ricca di un'altra quando è più felice ed ha ottenuto una migliore qualità della vita. La qualità della vita diviene quindi una variabile algebrica nei calcoli economici. Il mercato è vero mercato quando non produce solo ricchezza ma soddisfa anche attese e valori etici.

Il risparmiatore diviene così controllore delle conseguenze non economiche degli atti e delle azioni economiche. In Italia il dibattito circa la dimensione etica della finanza sta muovendo i primi passi, anche grazie alle novità normative introdotte con la legislazione sulle Fondazioni bancarie. L'investimento etico consiste nella selezione e

nella gestione degli investimenti (azioni, obbligazioni, prestiti) condizionata da criteri etici e di natura sociale, concetto racchiuso nell'espressione *socially responsible investment* usata negli Stati Uniti, o *ethical investment*, espressione usata in Gran Bretagna. L'investitore etico è invece colui che non è unicamente interessato al rendimento delle proprie azioni, ma vuole conoscere le ragioni di fondo che realizzano questa redditività, le caratteristiche dei beni prodotti, la localizzazione dell'azienda e verificare come vengano condotti gli affari.

2.1.1 Cos'è la Finanza Etica?

"Al valore della ricchezza, che rimane sempre un elemento base del mercato, deve essere aggiunta anche la felicità" (Amartya Sen, premio Nobel per l'economia 1998).

Cos'è la finanza etica⁶¹? Un tentativo di riagganciare l'uso del denaro alla realtà, aggirare l'alienazione dell'economia immateriale e riportare le relazioni sociali al centro dello scambio. La finanza etica e solidale nasce per sostenere le attività di promozione umana e socio ambientale. Essa propone una reale alternativa all'idea tradizionale di finanza senza tuttavia rifiutarne i meccanismi essenziali: pone come suo punto di riferimento la persona e non il capitale, l'idea e non il patrimonio, la giusta remunerazione dell'investimento e non la speculazione.

Un'idea ambiziosa che ha un obiettivo ambizioso: cambiare radicalmente il sistema bancario, garantendo credito ai soggetti che hanno un progetto economicamente sostenibile e socialmente importante, ma che sono considerati dagli istituti finanziari tradizionali come "non bancabili", non degni di fiducia perché privi di garanzie patrimoniali.

Investire pensando al rendimento delle proprie azioni ma anche conoscendo ciò che determina questa redditività, le caratteristiche dei beni prodotti, il modo in cui sono condotti gli affari: è questo ciò che un numero sempre più elevato di risparmiatori chiede alle banche e agli istituti di credito e cioè che la selezione e la gestione dei finanziamenti (azioni, obbligazioni, prestiti) sia condizionata da criteri etici e di responsabilità sociale e ambientale.

Il risparmiatore diviene così controllore delle conseguenze non economiche degli atti e delle azioni economiche.

Definizione di finanza etica

Dobbiamo dire che non esiste una definizione univoca di 'finanza etica' e ciò è dovuto principalmente alle diversità sociali, legislative ed economiche che si riscontrano nei diversi Paesi. Diversi sono anche gli intermediari finanziari etici o alternativi che sono venuti a crearsi nei vari Paesi:

- Associazioni senza scopo di lucro e fondazioni
- Società cooperative
- Società di investimento dell'Economia sociale
- Banche.

⁶¹ In appendice è possibile consultare il Manifesto della Finanza Etica predisposto dall'omonima associazione

Per la maggior parte tutte queste strutture sono riunite nell'International Association of *Investors in the Social Economy* (INAISE), che raccoglie 40 membri di 16 Paesi differenti.

Il termine finanza etica si riferisce ad esperienze e iniziative diverse, quali:

- l'astensione dal finanziamento ad imprese giudicate non eticamente corrette (ad esempio una fabbrica di produzione di armamenti);
- l'istituzione di servizi finanziari a favore di progetti considerati etici o socialmente meritevoli, soprattutto se abbiano difficoltà ad accedere al mercato creditizio tradizionale (per esempio, iniziative di inserimento dei portatori di handicap nel mercato del lavoro);
- la facilitazione dell'accesso ai servizi finanziari da parte di realtà produttive comunemente ritenute non bancabili per difficoltà soggettive o oggettive (fattori dimensionali, assenza di garanzie, micro-imprenditoria giovanile in aree economicamente depresse).

Viene definito etico anche un intervento che determini o favorisca il finanziamento di iniziative socialmente utili (per esempio, il finanziamento di organizzazioni che producono servizi a favore di anziani o disabili, o di attività produttive nel Sud del mondo). Gli interventi consistenti in pura donazione vengono invece definiti umanitari. La finanza etica propone un approccio alternativo all'usuale idea di finanza, senza però negarne i principi di base: infatti riconosce come parametri di riferimento per la valutazione di un investimento il rischio e il rendimento aggiungendo però altri fattori, come l'impatto sociale, quindi il riflesso dell'investimento sull'economia reale. I finanziamenti, per essere giudicati etici, devono essere rivolti ad attività che promuovano uno sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista umano che ecologico⁶².

2.1.2 La finanza etica in Italia

In Italia una chiara consapevolezza dei problemi relativi all'uso consapevole del denaro cominciò a manifestarsi, già anni fa, con campagne di obiezione contro le spese militari e contro ogni rapporto finanziario col regime di apartheid del Sudafrica. In seguito si sono costituiti veri e propri movimenti a favore di un modello economico incentrato su principi di solidarietà e di uno sviluppo sostenibile che presuppone il diffondersi di pratiche finanziarie non rigidamente governate da fini di lucro. Questi

⁶² Possiamo così sintetizzare i criteri di investimento etico:

- EVITARE: commercio di armi; tabacco; scommesse; regimi oppressivi; nucleare; pornografia; sfruttamento ed esperimenti su animali
- SOSTENERE: condizioni eque di lavoro; aiuto alle minoranze; aiuto ai disabili; aiuti al Terzo Mondo; grosse donazioni in beneficenza.

Il carattere etico di un finanziamento viene valutato in relazione ai soggetti erogatori, alla tipologia del finanziamento ed ai soggetti destinatari:

- l'eticità rispetto ai soggetti erogatori presuppone che questi ultimi non siano coinvolti in attività "non etiche" come quelle indicate qui sopra;
- l'eticità rispetto alla tipologia di finanziamento implica condizioni eque di finanziamento (tasso di prestito, commissioni, ecc.);
- l'eticità rispetto ai soggetti destinatari prevede che i soggetti beneficiari del finanziamento siano organizzazioni del Terzo Settore o comunque soggetti esclusi dai circuiti di credito tradizionali, che rispettino i criteri sopra indicati (non coinvolgimento in attività "non etiche").

sono i principi su cui si sono costituite le MAG (Società di Mutua Auto Gestione), la cui attività consiste nel raccogliere risparmio tra i soci per rispondere alle esigenze di risparmio alternativo. Accanto alle MAG si sono poi sviluppate numerose altre iniziative di finanza etica, tese, cioè, ad assicurare finanziamenti ad attività di carattere sociale. Tutte si propongono di sostenere iniziative di carattere solidaristico, oppure di finanziare soggetti esclusi dai circuiti di finanziamento tradizionali perché non dispongono di particolari garanzie.

Le iniziative di finanza etica possono essere attuate sia da intermediari tradizionali, sia da soggetti che si occupano esclusivamente di finanziamenti di carattere solidaristico.

Tra i primi ricordiamo:

- il progetto “Risparmio etico”, promosso da CIPSI e GESTIRAS. Si tratta di un fondo comune di investimento le cui quote di remunerazione, insieme agli interessi di gestione del fondo, possono essere devolute a scopi solidaristici;

- il fondo Azimut Solidarietà, proposto dalla società Azimut. È un fondo comune i cui investitori rinunciano a parte della remunerazione a fini di devoluzione benevola;

- i “conti etici”, proposti da vari intermediari, quali la Banca Popolare di Milano, la Banca Popolare di Lecco, la Deutsche Bank, la Banca Briantea, il BPM, il Banco di Desio. Si tratta di conti correnti o certificati di deposito che prevedono la possibilità della rinuncia parziale o totale agli interessi (dal 5 al 100%). La percentuale degli interessi cui si è rinunciato viene versata su uno speciale conto a favore della Fondazione San Carlo;

- il progetto Solidea delle Casse Rurali Trentine. Consiste in certificati di deposito remunerati a tasso fisso, che consentono al sottoscrittore di rinunciare a una parte del rendimento. I capitali così raccolti vengono impiegati in prestiti agevolati ad associazioni “non profit”.

Vi sono poi altre iniziative quali la CIS (Compagnia degli investimenti sociali), società per azioni senza scopo di lucro, nata in seno all’Ente Cassa di Risparmio di Roma dalla collaborazione fra vari soggetti che in qualche modo fanno riferimento all’economia sociale (Fondazione bancaria, impresa bancaria, alcune grandi imprese industriali e di servizi, volontari e risparmiatori). Lo scopo istituzionale è quello di sostenere le iniziative sociali per lo sviluppo dell’occupazione e quello di fornire alle imprese sociali assistenza tecnica e finanziaria.

Tra i soggetti che operano esclusivamente nell’ambito della finanza di carattere solidaristico, è da ricordare, in particolare, il progetto Banca Etica. È una banca “alternativa” la cui attività consiste nella gestione di strumenti di raccolta quali certificati di deposito, obbligazioni, conti correnti. Tali strumenti sono remunerati ad un tasso scelto dal sottoscrittore entro un limite massimo indicato dalla banca. I fondi raccolti vengono impiegati in finanziamenti a condizioni agevolate a favore di organizzazioni del Terzo Settore scelte dal sottoscrittore. Recentemente è stata costituita Etica sgr, società di fondi di investimento etici, controllata da Banca Etica, che risponde alla finalità di dare all’investitore etico una scelta più ampia di strumenti in cui investire.

3.2 Il Microcredito

Il termine microcredito indica l'erogazione di piccole somme di denaro, a titolo di prestito a breve scadenza e a tassi contenuti, a soggetti esclusi dagli ordinari circuiti bancari perché privi di garanzie. I beneficiari di tali prestiti presentano quindi rischi particolari per quanto riguarda il rientro dei crediti; inoltre l'esiguo ammontare dei prestiti non può essere ritenuto profittevole da parte del credito tradizionale.

3.2.1 Una breve storia del microcredito

Le prime attività di microcredito sono state intraprese da ONG (organizzazioni non governative) nel sud del mondo, per rispondere ai crescenti bisogni delle popolazioni locali. Pioniera tra tali organizzazioni è stata la Grameen Bank nel Bangladesh. I programmi di microcredito hanno portato le ONG ad entrare nel campo delle istituzioni creditizie pur non possedendo particolari capacità tecniche e non disponendo di ingenti risorse. Le ONG operando di norma in ambiti rurali e urbani, assicurano credito alle fasce più povere della popolazione, specialmente alle donne, mettendole in grado di lavorare e d'incrementare il proprio reddito. Le iniziative di microcredito si sono moltiplicate con buon risultato e hanno ottimi tassi di rientro, valutati intorno al 98%.

Attualmente nel mondo 15 milioni di persone beneficiano dei programmi di microcredito e il totale delle somme prestate ammonta annualmente a 1,7 miliardi di dollari. L'obiettivo del microcredito è di raggiungere più di 100 milioni di famiglie prima del 2005. Il suo volume di mercato si aggira intorno ai 100 miliardi di dollari, ammontare molto modesto se confrontato con il volume dei prestiti tradizionali, stimato attorno ai 13.000 miliardi di dollari; si deve tuttavia tener conto del fatto che il microcredito si rivolge alle fasce più povere della popolazione, che producono l'1% del risparmio mondiale e ricevono appena lo 0,2 % del credito mondiale. La Banca Mondiale in un suo studio ha accertato che le istituzioni di microfinanza operanti nel mondo sono circa 7000, e che il tasso di crescita delle iniziative di microcredito è del 30% annuo.

3.2.2 Le principali istituzioni che forniscono microcredito nel mondo

Tra le istituzioni di microfinanza nel mondo, un ruolo particolarmente significativo ha esercitato ed esercita la Grameen Bank che opera nel Bangladesh. La Grameen Bank è stata la pioniera delle istituzioni di microcredito e per più versi la più influente. È nata come ONG, ma in seguito è stata riconosciuta come un nuovo tipo di banca. Attualmente serve 2 milioni di risparmiatori e percettori di prestiti, per la maggior parte donne, e ha più di 1.000 filiali in tutto il Bangladesh. L'entità dei suoi prestiti è molto ridotta, 50 dollari o meno in prima istanza, erogati a membri di piccoli gruppi costituiti da un massimo di cinque persone, che fungono reciprocamente da garanti e versano contribuzioni obbligatorie a un fondo di risparmio, parte del quale costituisce un fondo di garanzia contro le insolvenze. I gruppi sono strettamente supervisionati dallo staff delle filiali locali, che vigila sul rispetto del piano di restituzione settimanale.

Di grande rilievo è anche l'attività delle istituzioni di microfinanza di dimensione media e piccola sparse nel mondo. Il boliviano Banco Sol raggiunge quasi 80.000 clienti di cui il 65% donne, con un portafoglio a rischio pari al 2% dei 63 milioni di dollari di crediti aperti. La keniana K-Rep è la maggiore istituzione di credito ai poveri del continente africano; eroga prestiti ad oltre 7.000 clienti (per il 58% donne) ed ha un portafoglio di 4,1 milioni di dollari. Un carattere particolare ha l'indiana Sewa Bank, che funge da cassa di risparmio (8.000 clienti) della Self Employed Women's Association, associazione di donne di città e di campagna che lavorano nel settore informale e commerciano anche attraverso i canali del "fair trade".

Istituzioni della stessa natura operano anche nei paesi industrializzati. In Olanda la Triodos Bank, nata nel 1980 dall'esperienza ventennale di una cooperativa di credito, nel 1995 aveva già un volume di attività di 165 miliardi di lire. Nel 1988, sotto la spinta del movimento ambientalista, è nata in Germania la Oekobank. In Svizzera dal 1990 opera la Banque Alternative BAS, che si propone di promuovere e sostenere progetti nel campo dell'economia "non profit". Vi sono poi numerose altre banche etiche: la Citizen Bank in Giappone, la Merkur in Danimarca, la Eko Suuspankii in Finlandia, la South Shore Bank negli Stati Uniti, la Banque Populaire du Haut Rhin in Francia.

In Italia vi sono varie istituzioni che operano nella microfinanza e in generale nella finanza etica, in particolare il consorzio Etimos, la Banca Etica e le varie Mutue di Autogestione (MAG).

3.2.3 Il ruolo del microcredito

Il microcredito, nato per consentire ai meno abbienti di accedere al credito a condizioni adeguate alle loro possibilità, in questi anni ha ottenuto risultati altamente apprezzabili sia sotto il profilo strettamente bancario sia sul piano della lotta contro la povertà. Un dato significativo è rappresentato dal fatto che il livello delle sofferenze è molto contenuto ad onta dello stato di povertà, o addirittura d'indigenza, della clientela. D'altro canto uno studio della Banca Mondiale ha posto in luce il fatto che i programmi di microcredito elevano sensibilmente gli standard di vita soprattutto per le donne e i loro familiari. Nel giugno 1995 la stessa Banca Mondiale ha avviato un programma inteso a promuovere e sostenere progetti di microcredito affidati alle ONG. Le Nazioni Unite, da parte loro, nel 1997 hanno approvato una risoluzione che sottolinea l'importanza e l'efficacia del microcredito come strumento in grado di alleviare la povertà e di prevenire condizioni di sfruttamento.

Tuttavia il microcredito e la microimpresa non sono sufficienti a radicare la povertà. Non si può pensare, infatti, che essi, da soli, possano porre rimedio a tutta la disoccupazione esistente o soddisfare interamente il bisogno di credito dei più poveri: è necessario che vi siano, e siano operanti, efficaci programmi di sostegno e che servizi adeguati soddisfino le esigenze fondamentali dei meno abbienti. L'esercizio del microcredito, inoltre, non deve essere reso possibile dalla diversione di risorse comunque destinate a dare risposta ai bisogni dei più poveri: i fondi destinati ad alimentare il microcredito in definitiva, non devono essere sottratti alle risorse destinate ad aiuti o a misure sociali. È chiaro, in ogni caso, che le stesse microimprese non potranno operare in modo proficuo, o addirittura sopravvivere, se non in un favorevole contesto economico.

Nonostante questi limiti il microcredito ha effetti sociali ed economici che superano largamente i confini del puro ambito finanziario. Infatti esige una formazione specifica (in materia economica, giuridica o in altri campi), crea nuova motivazione e suscita iniziative che hanno l'effetto di rendere la popolazione locale responsabile del proprio futuro. In ogni caso favorisce l'accesso ai servizi sociali fondamentali, ai servizi di pianificazione familiare, a quelli sanitari, all'informazione. In molti casi, inoltre, il microcredito, spesso unica alternativa al ricorso all'usura, consente alle donne che ne beneficiano di mandare i figli a scuola. Ne nascono nuovi stimoli allo sviluppo della democrazia e della solidarietà. Molti dei programmi di microcredito che hanno avuto successo esigono che coloro i quali hanno ottenuto prestiti prendano parte ad incontri regolari. Nel corso di queste riunioni i partecipanti si aiutano vicendevolmente nella restituzione del debito; in tal modo si saldano nuovi rapporti di solidarietà che favoriscono l'instaurarsi di un più alto livello di consapevolezza sociale e politica. I benefici che ne derivano non sono dunque misurabili soltanto sul piano finanziario: lo stesso aumento dei redditi e il costituirsi dei primi nuclei di un risparmio locale possono valere infatti, oltre che a creare condizioni di vita migliori, ad avviare un complessivo processo di sviluppo non solo economico, ma anche ampiamente civile.

3.3 Il consumo critico e l'autolimitazione

Uno degli aspetti più caratterizzanti il divario Nord/Sud è sicuramente il livello dei consumi, infatti, le società "avanzate", sono anche definite consumiste. Senza volerci addentrare nelle numerose polemiche che ruotano intorno al consumismo, è utile ricordare che questo fenomeno non è sorto spontaneamente come inevitabile sottoprodotto dell'insaziabilità della natura umana in una condizione di benessere economico.

Il consumismo è stato, invece, un fenomeno indotto con non poche difficoltà, da una precisa strategia di marketing, nota come il "vangelo del consumo"⁶³, in un'America primi anni venti che ha trasformato lo stile di vita americano fatto di sobrietà, parsimonia e risparmio, impegnando lo sforzo intellettuale di un numero sempre più crescente di economisti e psicologi per creare e organizzare l'insoddisfazione attraverso la presentazione di nuovi desideri, di volta in volta creati, da soddisfare; in un circolo vizioso senza fine.

Le campagne pubblicitarie ricorsero ad ogni mezzo e occasione per denigrare i prodotti "fatti in casa" e per celebrare la gloria i quelli "acquistati" e di "fabbrica". Privilegiando i giovani riuscirono a trasformare i beni prima considerati di lusso in necessità. Fra le varie tecniche di marketing per incrementare le vendite, la più efficace (e tuttora valida) si dimostrò la vendita a rate, e in meno di un decennio vi fu il cambiamento della psicologia di massa, e della connotazione del termine "consumo", che da esclusivamente negativo⁶⁴, divenne una virtù, simbolo di benessere e progresso.

Se consumare può sembrare una questione privata, e fare la spesa un atto banale, riflettendo attentamente scopriamo che non è proprio così. "Il consumo è un fatto

⁶³ Cfr. J. Rifkin, *La fine del lavoro*, Baldini & Castoldi, Milano, 1997, p.46 e sgg.

⁶⁴ Nella sua accezione originale il termine "consumo" significava distruggere, esaurire, spogliare. Il termine aveva un contenuto violento. (in Ivi).

sociale che riguarda tutta l'umanità, perché dietro a questo nostro banale gesto quotidiano si nascondono problemi di portata planetaria di natura sociale, politica, ambientale⁶⁵.

Considerando ad esempio i rifiuti solidi urbani (residui di ciò che consumiamo, evidenti perché sotto gli occhi ed il naso di tutti), ci rendiamo conto che questo non è che l'aspetto finale del problema inquinamento, che viste le proporzioni interessa ormai tutto il pianeta.

Senza voler sminuire l'importanza dei rifiuti urbani e del loro smaltimento, cui si deve trovare ancora una soluzione soddisfacente, ancora peggio per l'impatto ambientale (senza considerare il depauperamento delle risorse naturali), sono i rifiuti dovuti alla fase produttiva delle merci.

L'alto costo dell'opulenza, vista come progresso, ricade, oltre che sull'ambiente complessivo, soprattutto su chi non ne usufruisce, e i fatti parlano chiaro. La micidiale competitività del mercato per produrre con profitto e a prezzi sempre più bassi, sfrutta il più possibile, soprattutto al Sud, sia le risorse naturali che quelle umane. Pensiamo alle condizioni di sfruttamento minorile o la condizione femminile di tante zone del Sud del mondo (come ad esempio Indonesia, Filippine ecc.), dove i bambini essendo i soggetti più indifesi, sono l'anello più debole della manodopera nella divisione internazionale del lavoro.

Se riflettiamo seriamente, dobbiamo fare necessariamente una scelta di campo, e se decidiamo di agire con coscienza nel rispetto dell'ambiente e del lavoro altrui, dobbiamo necessariamente cambiare stile di vita, passando da quello consumista ad uno più sobrio, attento alla qualità e quantità dei consumi⁶⁶.

Ciò non significa regredire, la sobrietà è uno stile di vita che sa distinguere tra i bisogni reali e quelli imposti, che si organizza a livello collettivo per garantire a tutti il soddisfacimento dei bisogni fondamentali con minor dispendio di energia, che dà alle esigenze del corpo il giusto peso, senza dimenticare quelle spirituali, affettive, intellettuali e sociali della persona umana⁶⁷.

Un nuovo stile di vita che possa essere esempio alternativo per quelli che, divinizzando il mercato, diventano sempre più preda di modelli pericolosamente semplicisti. Senza contare la soddisfazione a livello personale derivante dall'emancipazione dalle tante malsane dipendenze, di non autonomia, di alienazione, di rinunce all'essere noi stessi.

Sensibilizzare al consumo critico, all'autolimitazione, è sempre stato un impegno di ecologisti del calibro di A. Langer, che ha sempre riflettuto su argomentazioni che potessero essere più efficaci per convincere che l'autolimitazione non è una prospettiva che appartiene alla razionalità del santo, ma è anche valida per la razionalità comune: "quando nella razionalità c'è il desiderio di bene per i figli, e quando si comprende che il mio agire di oggi compromette il futuro di miei figli, allora l'autolimitazione comincia ad avere un senso anche per la razionalità comune". E' un concetto questo che dobbiamo sviluppare molto, dimostrando quanto sia fondato nella realtà.

⁶⁵ Centro Nuovo Modello di Sviluppo, *Guida la consumo critico*, EMI, Bologna, 2003, p.9.

⁶⁶ Uno stile di vita più sobrio attento ai consumi, oltre che essere una critica concreta al consumismo neoliberista è un efficace strumento di condizionamento della produzione sia in qualità che in quantità. Ciò, ovviamente, quando si raggiunge una certa massa critica.

⁶⁷ Cfr. J. Rifkin, *La fine del lavoro*, op.cit., p.46 e sgg.

3.4 Il Commercio Equo e Solidale contro lo scambio ineguale

Il famoso slogan: “*Trade not aid*” (“Commercio, non aiuti”), che ha accompagnato la nascita del commercio equo e solidale circa trentasette anni fa, propose contro lo sfruttamento dei popoli dello squilibrio Nord/Sud, non tanto l’aumento d’aiuti, quanto la modifica degli iniqui meccanismi economici e commerciali che perpetuano le condizioni di squilibrio, subordinate e dominazione, valorizzando i fattori etici e non solo quelli economici, come criteri di scelta da parte dei consumatori. La soluzione proposta dal commercio equo e solidale è quella di stabilire rapporti commerciali direttamente con i produttori del Sud, evitando così i mediatori locali e internazionali con logiche economiche liberiste.

Obiettivo principale della proposta è far godere interamente ai produttori locali il loro lavoro⁶⁸, con compenso equo stabilito da loro, tenendo conto dei prezzi di mercato per aumentarlo, mantenerlo stabile quando vi sono fluttuazioni, e al minimo quando crolla (come nel caso del caffè). Inoltre buona parte del prezzo, normalmente il 50% è pagato, contrariamente alla logica del mercato, in anticipo, evitando così gli effetti disastrosi degli usurai⁶⁹.

Tali azioni sono volte anzitutto a promuovere l’autonomia dei produttori, la diversificazione della produzione, il rispetto della cultura e delle tipologie produttive ecologiche locali, nel rispetto dei lavoratori e dell’ambiente, dando la preferenza ai prodotti locali trasformati in loco, creando così più posti d’occupazione locale.

I prodotti sono quelli tipici dei paesi di origine: alimentari (caffè, tè, cacao, cioccolato) artigianato etnico (borse, gioielli, ceramiche ecc.) e sono importati soprattutto da Africa, Asia e America Latina.

Le cooperative produttrici che forniscono i prodotti, garantiscono condizioni di vita dignitose per le fasce più deboli (bambini, disabili, persone con disagi sociali di vario genere) e condizioni di lavoro eque, combattendo lo sfruttamento, purtroppo ancora molto diffuso.

L’idea di fondo del commercio equo e solidale è quella di combattere gli squilibri tra il Nord e il Sud del mondo, causati da una iniqua gestione delle risorse e dallo sfruttamento che i paesi più ricchi esercitano nei confronti dei paesi più poveri.

3.4.1 La storia di un’alternativa possibile

Il primo nucleo del *fair trade*, che presto si diffuse in tutta l’Europa settentrionale, nasce ad opera di un gruppo di cattolici, nel 1967 in Olanda, i quali attraverso esperienze sul campo, agendo in maniera pragmatica, sbugliando e riprovando diedero impulso ad un nuovo modo di essere presenti nel mercato

⁶⁸ I prodotti importati direttamente dai paesi di origine sono venduti attraverso botteghe oggi gestite prevalentemente da volontari. I margini di guadagno delle botteghe sono piuttosto bassi (20-30%), ciò per consentire dei prezzi equi per il consumatore e far sì che la maggior parte del ricavato della vendita vada ai produttori.

⁶⁹ Per attuare questi prefinanziamenti sono state create banche alternative (banche etiche) che raccolgono denaro da usare per gli scopi del commercio equo e solidale.

economico. In effetti, se da questo seme lanciato più di trent'anni fa è nata una grande pianta, ciò lo si deve a delle persone che non si sono poste come obiettivo quello di salvare il mondo o di realizzare una grande idea a tutti i costi, ma di rispondere ad una semplice domanda che è sempre attuale: "Che cosa posso fare io, nel mio quotidiano, per contribuire a rendere meno ingiusto questo sistema economico?" Vale a dire: "cosa posso fare io in quanto "consumatore" che possiede un *potere d'acquisto* per modificare ragioni di scambio a livello internazionale?" E quindi, "posso dare un senso etico alle mie scelte di consumatore?"⁷⁰.

All'inizio il *fair trade* ebbe un carattere esemplare ed educativo: fare capire alla gente come fosse possibile acquistare un prodotto artigianale a un prezzo che permettesse la produttore di vivere dignitosamente, ma anche usare i prodotti dell'artigianato di paesi economicamente più svantaggiati come vettori che portano con sé un patrimonio culturale e le storie dei loro paesi.

Nel 1969, nacque il primo *world shop* nel Sud dei Paesi Bassi, due anni dopo nella stessa Olanda ne sorsero più di 120 e in seguito vennero aperte botteghe in Germania, Austria, Svizzera e Belgio⁷¹.

Tale diffusione affonda le sue radici culturali nella storia europea del dopo guerra, attraversando un anno mitico, il '68, che avrebbe lasciato poi segni indelebili nei valori e nei comportamenti delle nuove generazioni⁷².

In quel momento storico, in Olanda, alcuni gruppi attenti alle tematiche dello sviluppo, *Cane Sugar Groups*, avevano cominciato a manifestare degli obiettivi politici, attraverso la vendita dello zucchero di canna: "Comprando lo zucchero di canna, puoi aumentare la pressione sui governi dei paesi ricchi perché anche i paesi poveri abbiano un posto al sole della prosperità". L'evoluzione e lo sviluppo di questi gruppi portarono alle prime Botteghe del Mondo che vendevano, oltre alla canna da zucchero, anche artigianato importato, a quell'epoca, da *SOS Wereldhandel*. Questa organizzazione (poi divenuta *Fair Trade Organisation*, secondo importatore europeo per volume d'affari dopo GEPA in Germania), importava già da alcuni anni prodotti da paesi in via di sviluppo. Fondata da diversi gruppi missionari cattolici olandesi, aveva cominciato le proprie attività con una campagna per portare latte in polvere in Sicilia (non dimentichiamoci che l'Italia era un paese in via di sviluppo). L'idea base di questa organizzazione era di raccogliere fondi e dare assistenza finanziaria a gruppi di produttori in aree economicamente svantaggiate, aiutando questi gruppi a divenire economicamente indipendenti.

Questo aiuto finanziario portò alla creazione di laboratori di produzione artigianale in vari paesi di quello che, a quel tempo, era chiamato "Terzo Mondo". Tuttavia, ben presto si pose il problema della commercializzazione di tali prodotti, molto ridotta nel mercato locale. *SOS Wereldhandel* cominciò, così, ad importare tali prodotti in Olanda, vendendoli attraverso gruppi di solidarietà ed attraverso le prime Botteghe del Mondo.

Questo periodo, fine degli anni '60, vede lo svilupparsi delle prime idee di quello che poi sarà chiamato "Fair Trade", tradotto in Italia come "Commercio Equo e Solidale". OXFAM, ONG inglese fondata da un gruppo di quaccheri e da altri gruppi religiosi ad Oxford, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, aveva cominciato ad

⁷⁰ Cfr. T. Perna, *Fair Trade*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000, pp. 81-82.

⁷¹ Ivi, p.82.

⁷² Ivi, pp. 83-86.

interessarsi al problema della fame nel mondo, avviando progetti di cooperazione nei PEMS. Ben presto i cooperanti in questi paesi, si resero conto che una delle necessità di base di queste popolazioni era trovare un mercato per i propri prodotti. Comprare questi prodotti, favorendo occupazione a livello locale, e rivenderli nel Regno Unito, era una forma di cooperazione molto più rispettosa delle popolazioni locali, rispetto alla "charity" classica. Le popolazioni svantaggiate nei PEMS non erano più "mendicanti" bisognosi di elemosine, ma partner commerciali che ricevevano un giusto prezzo per le loro produzioni.

Nel 1965 OXFAM lanciò il programma "Bridgehead", con il quale cominciò l'importazione di artigianato da Africa, Asia ed America Latina. "Bridgehead" divenne ben presto un'ATO (*Alternative Trade Organisation*) la cui missione era legare contadini ed artigiani nel "Terzo Mondo" con i consumatori del "Primo Mondo".

Agli inizi degli anni 70 si assiste ad un primo sviluppo europeo del Commercio Equo. In Olanda ben presto furono aperte 120 Botteghe del Mondo, ATOs nacquero in altri Paesi, Belgio, Germania, Svizzera, Austria, Francia, Svezia. Inizialmente si trattava di ONG o di imprese private che importavano prodotti dal Sud del Mondo per rivenderli in Europa attraverso le Botteghe del Mondo (che allora si chiamavano anche *Third World Shops*), per posta, nelle fiere, nei mercatini missionari.

Fra il 1974 e 1975, ci fu una fase di collegamento delle idee di Commercio Equo a quelle dei vari movimenti "terzomondisti", antinucleari, ambientalisti, femministi, presenti all'epoca ed al movimento sindacale. Tutti basati su di una visione alternativa della società nazionale ed internazionale. A partire dal 1977 i prodotti vennero acquistati non solo dai piccoli produttori, ma anche da produzioni nazionalizzate dei paesi socialisti, come la Tanzania, per esempio. La parola "solidarietà" fu affiancata a "Fair Trade" ed usata spesso nella comunicazione fatta dalle ATOs. Nonostante quest'avvicinamento ideologico con i movimenti alternativi dell'epoca, il Commercio Equo rimase sempre basata sull'idea commerciale ed indipendente dai partiti politici.

È di questa fase l'importazione di prodotti legati ad un messaggio politico o di solidarietà internazionale: caffè del Nicaragua e dalla Tanzania (governi socialisti) o dai Paesi dell'African Frontline, come sostegno alla lotta anti-apartheid. In particolare il caffè del Nicaragua divenne un prodotto simbolo: rappresentava il sostegno alla rivoluzione Sandinista, vista come un genuino sviluppo di un'alternativa politico-economica, ed il rifiuto-denuncia della politica imperialistica degli Stati Uniti, concretizzatasi, nel caso specifico, nell'embargo e nell'addestramento e sostegno alla contro-rivoluzione (Contras).

Tale impostazione rimarrà per lungo tempo nel movimento di Commercio Equo, tanto da marcare anche l'inizio di questo movimento in Italia (le confezioni di caffè del Nicaragua importato da CTM, contenevano, fino al 1991, un esplicito sostegno alla rivoluzione Sandinista).

Agli inizi degli anni 80, il quadro internazionale muta nuovamente. Nel 1973 i cosiddetti Paesi in Via di Sviluppo, avevano chiesto un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI) che, attraverso una fase di ristrutturazione delle relazioni economiche internazionali, portasse ad un miglioramento delle condizioni di vita nel Sud del Mondo. Come risposta a questa esigenza e di fronte al fallimento delle politiche di aiuto allo sviluppo seguite fino a quel momento, inizia una fase di "contro-rivoluzione"

liberista, sotto forma di politiche di aggiustamento strutturale che prevedevano la fine dell'aiuto allo sviluppo "classico" (donazioni). I grandi organismi finanziari internazionali, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale, sotto la spinta delle imprese multinazionali, cominciano a condizionare gli aiuti ad un riaggiustamento, in senso liberista, delle politiche economiche e sociali di un paese. Comincia, inoltre, a delinarsi un'opposizione al sistema di accordi internazionali sulle tariffe dei beni commerciali, fino a allora essenzialmente protezionisti. Il protezionismo e le tariffe preferenziali vengono viste, dagli economisti più in voga, come ostacoli allo sviluppo, e quindi da abolire. La strategia neoliberalista ha i suoi alfieri in Ronald Reagan, Margret Thatcher, Augusto Pinochet, o meglio, nei loro consiglieri economici.

La conseguenza di queste politiche fu che, quando i prezzi delle materie prime, incluso quelle alimentari, crollarono agli inizi degli anni 80, i risultati furono disastrosi per i piccoli produttori dei PEMS. Molti di questi, infatti, dipendevano da un solo prodotto, per esempio cacao, caffè o zucchero, conseguenza delle politiche nazionali di incentivo alla produzione di beni esportabili. La caduta dei prezzi portò ad un aumento della povertà e del divario fra paesi economicamente ricchi e paesi economicamente poveri, tanto che, alla fine del decennio, il numero di Paesi cosiddetti in Via di Sviluppo era aumentato, anziché diminuito, così come il numero di persone al di sotto della soglia di povertà fissata dalla Nazioni Unite.

I produttori di questi paesi necessitavano, disperatamente, di prezzi equi per i loro prodotti, di relazioni a lungo termine, di investimenti, di nuovi mercati. Le ATOs tradizionali non erano più in grado di assorbire una domanda crescente e si rendeva necessario il coinvolgimento del settore commerciale tradizionale nelle pratiche etiche. Verso la fine degli anni 80 ed agli inizi del 90, nasce, quindi, una seconda generazione di ATOs, sotto forma di Organizzazioni di Marchio di Garanzia, come Max Havelaar in Olanda (1988), o di imprese commerciali profit specificamente dedicate al commercio equo, come Cafédirect nel regno Unito (1992). È di questi anni anche il radicamento del Commercio Equo in Italia e Spagna, anche se, ancora, sotto forma di ATOs tradizionali. Sempre in questo periodo, nascono i primi coordinamenti internazionali di Commercio Equo: nel 1988, IFAT (*International Federation of Alternative Trade*) che raggruppa ATOs di importazione e di produzione/esportazione; nel 1990 EFTA (*European Fair Trade Association*).

L'idea alla base delle nuove iniziative era di cominciare a rivolgersi ad un pubblico più vasto del "pubblico militante" degli anni 70-80. Raggiungere il consumatore nei suoi luoghi di acquisto, piuttosto che "costringerlo" a cercare una Bottega del Mondo, spesso decentrata e poco visibile. È in questa fase che comincia a delinarsi anche un nuovo tipo di comunicazione al pubblico, basato sul concetto di salario giusto pagato ai produttori, di miglioramento delle condizioni di lavoro, di promozione dell'autosviluppo, di promozione dei diritti dei lavoratori. Questi criteri erano stati elaborati già nelle fasi precedenti, ma, fino a quel momento, non esplicitati. Si cominciano, quindi ad intravedere le linee di tendenza del movimento del Commercio Equo negli ultimi anni.

A partire dal 1992-1993, cominciano anche a svilupparsi progetti di assistenza ai produttori in senso commerciale: design dei prodotti artigianali, miglioramento delle proprietà organolettiche per gli alimentari, microcredito, studio di nuovi prodotti, uso di

prodotti alimentari di base per prodotti trasformati in Europa. Il movimento del Commercio Equo diventa, gradualmente, più "business-oriented", attento al marketing, alla qualità dei prodotti, ad aumentare le capacità dei produttori di "stare sul mercato". Nascono nuove organizzazioni di Marchio di Garanzia, come *TransFair* in Italia (1994), che poi daranno vita al coordinamento internazionale FLO (*Fair Trade Label Organisation*). Parallelamente anche l'informazione si fa più sofisticata, differenziandosi fra informazione sui prodotti ed informazione più generale. Vengono sviluppate campagne europee di informazione/educazione attraverso la rete europea della Botteghe del Mondo, NEWS (*Network of European World Shops*) costituita nel 1994. In generale l'informazione è meno politicizzata e tende sempre di più a parlare dei produttori e dei principi di base, promuovendo il Commercio Equo nell'ambito di un più generale consumo responsabile.

Per quanto riguarda i produttori, si assiste alla nascita di organizzazioni di esportazione che comprano da diversi gruppi di produttori, da soli non in grado di sostenere gli oneri dell'esportazione, e rivendono alle ATOs europee, nordamericane, giapponesi, australiane e neozelandesi. I produttori, inoltre, reclamano sempre più un ruolo di partner, e non di semplici fornitori di prodotti, cominciando a partecipare al dibattito internazionale con un peso via via crescente. Nascono, inoltre, i primi negozi gestiti dai produttori nei loro paesi, per il mercato locale, e si effettuano i primi tentativi di commercio Sud-Sud.

A partire dal 1998 il Commercio Equo entra in una nuova fase. Nel panorama internazionale le tendenze liberiste sono ormai diffuse ovunque, e le politiche economiche possono ormai distinguersi in liberiste moderate o liberiste estremiste. Inoltre, i concetti etici alla base del Commercio Equo cominciano ad essere conosciuti da un pubblico sempre più vasto e fatti propri da imprese tradizionali desiderose di "ripulire" la propria immagine, sotto la pressione dei consumatori.

Anche le istituzioni europee cominciano ad interessarsi anche politicamente al Commercio Equo (finanziariamente già da alcuni anni venivano sostenuti progetti di educazione): è di quest'anno la risoluzione Fassa del Parlamento Europeo, che riconosce il Commercio Equo in termini economici e politici, chiede l'elaborazione di criteri comuni, di un marchio unico, di una linea di finanziamento ad hoc, di un'apertura al dialogo da parte della Commissione Europea. A questa risoluzione seguirà, nel 1999, una Comunicazione della Commissione al Consiglio, atto non vincolante ma, comunque, politicamente rilevante.

Le organizzazioni di Commercio Equo europee, che avevano già cominciato ad interrogarsi sulla necessità di criteri comuni per un miglior riconoscimento ed una maggior garanzia verso il pubblico, elaborano dapprima una carta europea delle Botteghe del Mondo (1998) e, l'anno successivo, definizione ed obiettivi comuni a importatori, produttori, botteghe, marchi. Questo importante risultato viene raggiunto nell'ambito di FINE, sigla che indica il coordinamento informale dei network internazionali (FLO, IFAT, NEWS, EFTA). Si comincia, inoltre, a discutere di un sistema di monitoraggio integrato, che, partendo dal lavoro fatto finora dalle Organizzazioni di Marchio, vada oltre i loro limiti, ed aiuti ad identificare chiaramente quali sono le organizzazioni che possono definirsi "di Commercio Equo". Nel 1999

nasce la prima Bottega del Mondo in Portogallo, lasciando così la sola Grecia, nell'Unione Europea, senza una struttura stabile di Commercio Equo. In Italia viene creata, nel 1999, la Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo⁷³, firmata da tutti gli importatori e dalle principali Botteghe del Mondo (in tutto 100 organizzazioni). Le organizzazioni firmatarie, inoltre, decidono di dar vita all'Assemblea Generale del Commercio Equo Italiano, con lo scopo di favorire il dibattito nazionale, elaborare la griglia di criteri per la verifica della Carta, avviare il dibattito sulla certificazione, creare gruppi di lavoro di interesse comune, coordinare, a partire dal marzo del 2001, le azioni verso le istituzioni italiane, attraverso un apposito Tavolo Politico.

3.4.2 Definizione

In trent'anni di storia il *fair trade* ha innestato, sul nucleo culturale originale culturale, i contributi provenienti da diversi movimenti sociali, ma il *focus* primario che ha fatto nascere il movimento per un commercio equo resta forte: “la libera associazione dei produttori e dei consumatori per la ricerca di un prezzo dei prodotti del lavoro umano che risponda di più ai bisogni vitali e meno alle cosiddette leggi di mercato”⁷⁴.

Se Proudhon assieme ad altri del “socialismo utopico” teorizzava il bisogno di eliminare la proprietà e abbattere lo Stato a favore di un’anarchia positiva, cioè una società a economia decentrata e non autoritaria, in cui i lavoratori sarebbero stati i soli padroni della loro produzione, nonché i soli padroni di tutta la società, al contrario il movimento del *fair trade* punta a incidere sul mercato capitalistico e sulle istituzioni, attraverso un meccanismo di campagne di sensibilizzazione e nello stesso tempo costruendo, *hic et nunc* delle alternative concrete⁷⁵.

L'approvazione nel 1999 della “Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale”, e la successiva costituzione nel 2003 dell'Associazione Assemblea Generale Italiana del Commercio Equo e Solidale (AGICES) sono senza dubbio due tappe importanti e significative per il movimento italiano del Commercio Equo e Solidale, un lavoro lungo anni, iniziato nel 1998, che ha coinvolto tutte le organizzazioni che in Italia si occupano di commercio equo e solidale⁷⁶.

Costituitasi formalmente come Associazione nel maggio 2003 l'AGICES è l'associazione di categoria delle organizzazioni che promuovono i prodotti e la cultura del commercio equo e solidale in Italia, ed è l'ente depositario della “Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale” che offre la seguente definizione del Commercio Equo e Solidale:

“Il Commercio Equo e Solidale è un approccio alternativo al commercio convenzionale; esso promuove giustizia sociale ed economica, sviluppo sostenibile, rispetto per le persone e per l'ambiente, attraverso il commercio, la crescita della consapevolezza dei consumatori, l'educazione, l'informazione e l'azione politica. Il Commercio Equo e Solidale è una relazione paritaria fra tutti i soggetti coinvolti nella

⁷³ In appendice è riportato il testo integrale della Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale

⁷⁴ Ivi, p.86.

⁷⁵ Ivi.

⁷⁶ E' possibile avere diverse informazioni sull'AGICES tramite il sito: <http://www.agices.org>

catena di commercializzazione: produttori, lavoratori, Botteghe del Mondo, importatori e consumatori”.

3.4.3 I principi

Combattere la disparità Nord/Sud; correggere i meccanismi ingiusti del libero mercato e del capitalismo. Il principio del commercio equo e solidale (detto anche commercio alternativo) è garantire ai produttori del Sud del mondo un compenso equo per il loro lavoro. Il movimento per un commercio equo e solidale (*fair trade*), perciò, non nasce da una ideologia che si vuole imporre alla realtà, ma dalla sperimentazione e incarnazione di un bisogno di giustizia che come tale è continuamente soggetto ad aggiustamenti e riflessioni critiche⁷⁷.

La fame e la miseria di gran parte dei popoli dei Paesi economicamente meno sviluppati non sono una fatalità. Le regole ed i meccanismi attuali del commercio internazionale aggravano la povertà dei più deboli. Il progetto di un Commercio Equo e Solidale è indirizzato a:

- sostenere e favorire lo sviluppo autonomo e auto-gestito delle regioni diseredate e degli strati poveri della popolazione del Sud del mondo e a creare posti di lavoro;
- eliminare ogni tipo di intermediario commerciale privilegiando il rapporto diretto;
- acquistare da produttori organizzati in cooperative o su base comunitaria;
- pagare i prodotti ad un prezzo equo e comunque concordato con i produttori, che tenga conto del loro lavoro e delle loro condizioni economiche;
- promuovere un processo produttivo adeguato alle condizioni locali, decentralizzato, che non crei dipendenza finanziaria e che sia rispettoso dell'ambiente.

La soluzione proposta dal commercio alternativo è di distribuire prodotti comprati direttamente dai contadini e dagli artigiani del Sud del mondo in modo da far godere a loro tutto il prezzo pagato. Un prezzo equo, naturalmente, stabilito dai produttori stessi, perché nessuno meglio di loro sa qual è la giusta retribuzione.

I migliaia di punti vendita del *fair trade*, le cosiddette “Botteghe del mondo”, costituiscono luoghi di scambio culturale, di campagne d'informazione e sensibilizzazione, prima ancora che luoghi di vendita. Per avere un'idea della dimensione della diffusione di tale movimento basti sapere che nella gestione di oltre 3500 botteghe del mondo, solo in Europa, sono impegnati circa 60.000 volontari in 15 paesi e vi lavorano qualcosa come 4.000 persone. Questo mix tra volontariato e lavoro, sicuramente cementato da un forte senso dell'agire comune, ha fatto sì che le botteghe crescessero a un tasso medio annuo del 20 per cento, nel decennio 1984-1994. Tale crescita ha significato il coinvolgimento di più di un milione di lavoratori del Sud del mondo che sono entrati nell'area dello scambio “equo”, che significa: prefinanziamento del 50 per cento al momento del contratto, un prezzo dei beni tale da consentire una vita dignitosa ai lavoratori⁷⁸.

⁷⁷ Centro Nuovo Modello di Sviluppo, *Guida al Consumo Critico*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, 2003, pp.39-40.

⁷⁸ Cfr. Annuario del Commercio Equo, *La sfida del Fair Trade in Europa. 2001-2003*, European Fair Trade Association (EFTA), Bruxelles, 2001.

3.4.4 Le centrali d'importazione italiane

CTM Altromercato, Libero Mondo, Commercio Alternativo, Equoland sono alcune delle centrali d'importazione tra le più grandi in Italia (come fatturato e quantità/qualità di prodotti importati) che costituiscono una importante rete di importazione europea che permette a gruppi di lavoratori di paesi in via di sviluppo di sottrarsi allo strapotere delle multinazionali, non facendo loro della beneficenza ma acquistando ad un prezzo equo quello che essi producono. In questo modo si favorisce lo sviluppo autonomo e autogestito degli strati più poveri della popolazione del sud del mondo.

Sono centrali che acquistano direttamente da diversi paesi del Sud del mondo, che contano centinaia di organismi di produttori.

Importano prodotti alimentari di ogni genere (caffè di tutti i tipi, zucchero di canna, legumi, riso, mais, funghi, arachidi, succo di mirtillo, marmellate, peperoncino e origano, thè, miele millefiori ecc.) e migliaia di articoli diversi di artigianato di notevole qualità dall'Asia (Bangladesh, Filippine, India, Indonesia, Libano, Nepal, Sri Lanka, Thailandia, Vietnam, ecc.); dall'America Latina (Bolivia, Brasile, Cile, Ecuador, Guatemala, Messico, Nicaragua, Paraguay, Perù, Salvador, Venezuela; dall'Africa (Benin, Burkina Faso, Ghana, Guinea Bissau, Kenya, Tanzania Zimbabwe, ecc.).

La scelta è quella di appoggiare piccoli produttori del Sud del Mondo, in parte già conosciuti nel panorama del commercio equo in parte fatti nascere e crescere dalla nostra cooperativa. Lo sforzo è quello di seguirli da vicino, con missioni in loco e di sviluppare assieme a loro nuovi prodotti.

Dall'altra c'è il lavoro con le botteghe che acquistano i prodotti dalle centrali: in modo regolare alcuni rappresentanti delle centrali che visitano i luoghi in cui vengono realizzati i progetti, incontrano e portano la loro testimonianza nelle botteghe. A volte organizzano degli incontri che riuniscono varie botteghe di uno stesso territorio, facendo anche da collante tra queste che altrimenti non avrebbero modo di incontrarsi e confrontarsi. Tutto ciò ha lo scopo di formare e informare continuamente quanti lavorano e operano nelle botteghe, sui nuovi prodotti, sulle iniziative e nuovi progetti in atto. A volte in questi incontri è possibile conoscere le persone che lavorano nelle cooperative dei Paesi del Sud, invitate dagli stessi importatori per far conoscere loro le realtà in cui i loro prodotti vengono venduti.

4 Il commercio equo e solidale in Sardegna

Le seguenti osservazioni sul commercio equo e solidale in Sardegna, sono il frutto della ricerca che di seguito andremo a presentare.

In Sardegna il commercio equo e solidale ha iniziato a diffondersi in maniera crescente (media di una bottega all'anno) soprattutto negli ultimi 5 anni. In precedenza la prima e unica esperienza, per diverso tempo, di Com.E.S. nell'isola, l'abbiamo intorno ai primi

anni 90, per iniziativa dell'associazione "Sucania"⁷⁹, la cui bottega è attualmente sita a Cagliari in Corso Vittorio Emanuele 181.

Costituitasi nel 1989, inizia ad interessarsi all'attività di Com.E.S. quasi subito, ma è solo nel 1993 che apre la prima Bottega del mondo. A questa esperienza Sucania arriva dopo un percorso associativo fatto di momenti di sensibilizzazione sul tema, banchetti e mostre dei prodotti del Com.E.S. che i soci proponevano in città e nei comuni limitrofi in occasioni di feste, eventi pubblici o su invito esplicito da parte di altre organizzazioni del territorio.

Come Sucania, anche la prima Bottega di Sassari (e la seconda in Sardegna) dell'associazione Equo Mondo, nasce da un percorso associativo che dopo un anno di esperienze fatte sul territorio con convegni sul tema, banchetti e mostre mercato, portò i soci ad aprire nell'ottobre del 2000, grazie al supporto di Sucania che della centrale d'importazione CTM Altromercato. E' invece nell'aprile del 2004, che la stessa associazione, in una zona più decentrata della città, apre una seconda bottega, segno evidente della capacità imprenditoriale di gestire l'attività dopo 4 anni di esperienza sul campo, con rinnovato entusiasmo e un numero di volontari abbastanza elevato. Oggi sono presenti ben 6 botteghe tra Sassari, Alghero, Olbia, Tempio e Ozieri. Da allora sono sorte botteghe un po' in tutte le province e le richieste da parte di privati su come attivarsi per aprire una bottega del commercio equo sono diventate sempre più numerose.

4.1 La ricerca

La presente ricerca cerca di evidenziare le forme e i contenuti del commercio equo e solidale (Com.E.S.) sardo, dando conto delle attuali organizzazioni che se ne occupano e che lo promuovono. Ci si è posti l'obiettivo innanzitutto di creare una mappa in merito alle botteghe, ai gruppi d'acquisto e ai punti vendita presenti nella nostra isola, attraverso la raccolta di informazioni preliminari che hanno permesso di intervistare alcuni dei responsabili delle organizzazioni che gestiscono tali attività di Com.E.S.

⁷⁹ Sucania è il nome di una bambina del lontano oriente. E' il segno che i soci fondatori di una associazione orientata verso i problemi dei rapporti con il terzo mondo, hanno voluto dare alla loro iniziativa. Alcuni venivano da esperienze in paesi del centro-america, soprattutto dal Nicaragua al tempo della aggressione americana. Altri avevano radici in quell'area della sinistra italiana che non fa capo a nessun partito che trova e da energia ad una stampa indipendente, ad organismi di solidarietà, di cooperazione internazionale. In tutti il rifiuto dell'ingiusta spartizione tra paesi ricchi e paesi poveri e la chiara consapevolezza che la responsabilità dell'ingiustizia sta nello sfrenato modello di accumulazione capitalistica, nello sfruttamento operato nei confronti dei paesi deboli; la consapevolezza che se le armi sono lo strumento militare di repressione, le multinazionali sono il "braccio civile" della stessa oppressione.

Oggi SUCANIA è un'associazione iscritta all'albo regionale del volontariato, una Onlus, ma l'attività di promozione del commercio equo e solidale è realizzata senza nessuna esenzione, nel pieno rispetto di tutte le regole commerciali e fiscali, per dimostrare che un commercio "equo" è possibile.

Per approfondimenti è possibile visitare il sito dell'Associazione <http://www.sucania.it>

La mappatura ha reso possibile non solo individuare le dimensioni quantitative del fenomeno nell'isola, ma ha anche consentito di indagare alcune caratteristiche specifiche. Il momento della quantificazione, soprattutto in mancanza di dati certi preesistenti, costituisce ad ogni modo un primo imprescindibile passo verso una migliore comprensione della realtà che interessa studiare.

Per la rilevazione dei dati si è scelto di intervistare (tramite intervista semistrutturata), alcuni rappresentanti delle associazioni e delle cooperative che si occupano della vendita di prodotti del commercio equo e solidale nella nostra isola. Capire quante sono, chi c'è dietro queste iniziative, il percorso fatto dalle persone che se ne sono occupate in prima persona, quanti sono i volontari e le persone retribuite che ruotano attorno a queste attività, ma ancora capire se esiste una rete di solidarietà tra botteghe sarde, il tipo di sensibilità che le associazioni hanno potuto riscontrare nella popolazione, se e quali attività di sensibilizzazione hanno realizzato ecc., sono state alcune delle aree tematiche che sarebbe utile approfondire in ricerche future e che qui sono state solamente sfiorate.

In tutto sono state condotte sei interviste ai responsabili e presidenti delle organizzazioni che gestiscono le botteghe di prodotti del Commercio Equo e un'intervista al presidente dell'unica Bottega della Solidarietà⁸⁰, presente in Sardegna, e di recentissima apertura.

Ciò ha permesso di ricostruire una mappa sufficientemente attendibile e aggiornata del Com.E.S. sardo.

4.2 Uno sguardo d'insieme nel panorama europeo ed italiano

Prima di addentrarci nel panorama sardo, vorremmo dare uno sguardo d'insieme a quello italiano ed europeo, riproponendo i dati offerti dall'edizione inglese: *Fair Trade in Europe 2001*, Behalf of EFTA, 2001, sulle Botteghe del Mondo presenti in Italia e in Europa.

⁸⁰ La bottega fa parte del consorzio "Botteghe della Solidarietà" (BDS), che nasce nel 1996 con la missione di contribuire allo sviluppo dell'economia solidale facendo crescere l'attività di chi vi opera. Oggi il consorzio BDS è una rete di 35 imprese di economia solidale unite in una politica commerciale nazionale, con negozi gestiti a gestione diretta, in franchising e punti vendita gestiti dai soci. Si differenzia dalle Botteghe del Mondo per il fatto che solo una parte dei prodotti sono del Com.E.S., mentre la maggior parte sono prodotti realizzati da cooperative sociali italiane o dei paesi del Nord del mondo, che operano a contatto con diverse aree sociali: disagio sociale e handicap, immigrati, minoranze...

Dati relativi all'anno 2000

	Italia	Europa
Botteghe del Mondo	374	2.740 in 18 Paesi
Supermarket che vendono prodotti del Commercio Equo	2.620	43.100 in 18 Paesi
Numero di Importatori	7 (senza considerare le Botteghe che importano direttamente)	97 in 18 Paesi
Organizzazioni di Marchio	1	14 in 14 Paesi
Volontari	1.500	96.000 in 18 Paesi
Personale pagato - Importatori	50	746 (relativo a 32 organizzazioni in 18 Paesi)
Personale pagato - Botteghe del Mondo	70	394 in 16 Paesi
Personale pagato - Organizzazioni di Marchio	2,4	71 in 14 Paesi
Fatturato	> 16.100.000 Euro	> 369.400.000 Euro
Spesa totale in educazione/informazione/marketing	310.000 Euro	10.100.000 Euro
Maggior penetrazione di prodotti del Commercio Equo	Banane, 1,2% del mercato	Banane, 15% del mercato in Svizzera.

FONTE: I dati numerici sono tratti da "Fair Trade in Europe 2001", a survey prepared by Jean-Marie Krier on Behalf of EFTA, 2001, disponibile, nella versione inglese, in www.eftafairtrade.org

4.3 Una mappa delle varie realtà sarde che promuovono il Commercio Equo e Solidale

Quando si entra in una bottega del mondo è difficile non rimanere colpiti dalla bellezza dei colori, dalla varietà delle forme, dalla varietà degli oggetti di artigianato di tre continenti! Mondi in gran parte sconosciuti, anche per chi ha viaggiato in paesi del Sud poiché non ritrova gli oggetti spesso comprati in botteghe per turisti e dunque calibrati secondo i modelli e i gusti degli "occidentali". Ciò che può notare un visitatore non troppo distratto, è che i prodotti non vengono "propagandati" dai volontari della

bottega per il rapporto qualità-prezzo, per gli sconti eccezionali, per la convenienza, ma per il significato di cui sono portatori. Racconti di uomini, donne, disabili... presentati attraverso *brochures*, aiutano e guidano il nostro "viaggio" nella bottega.

Le organizzazioni che in Sardegna gestiscono questo genere di botteghe⁸¹ (a volte anche molto piccole), sono in tutto sette (mentre otto le botteghe: poiché due a Sassari della stessa associazione):

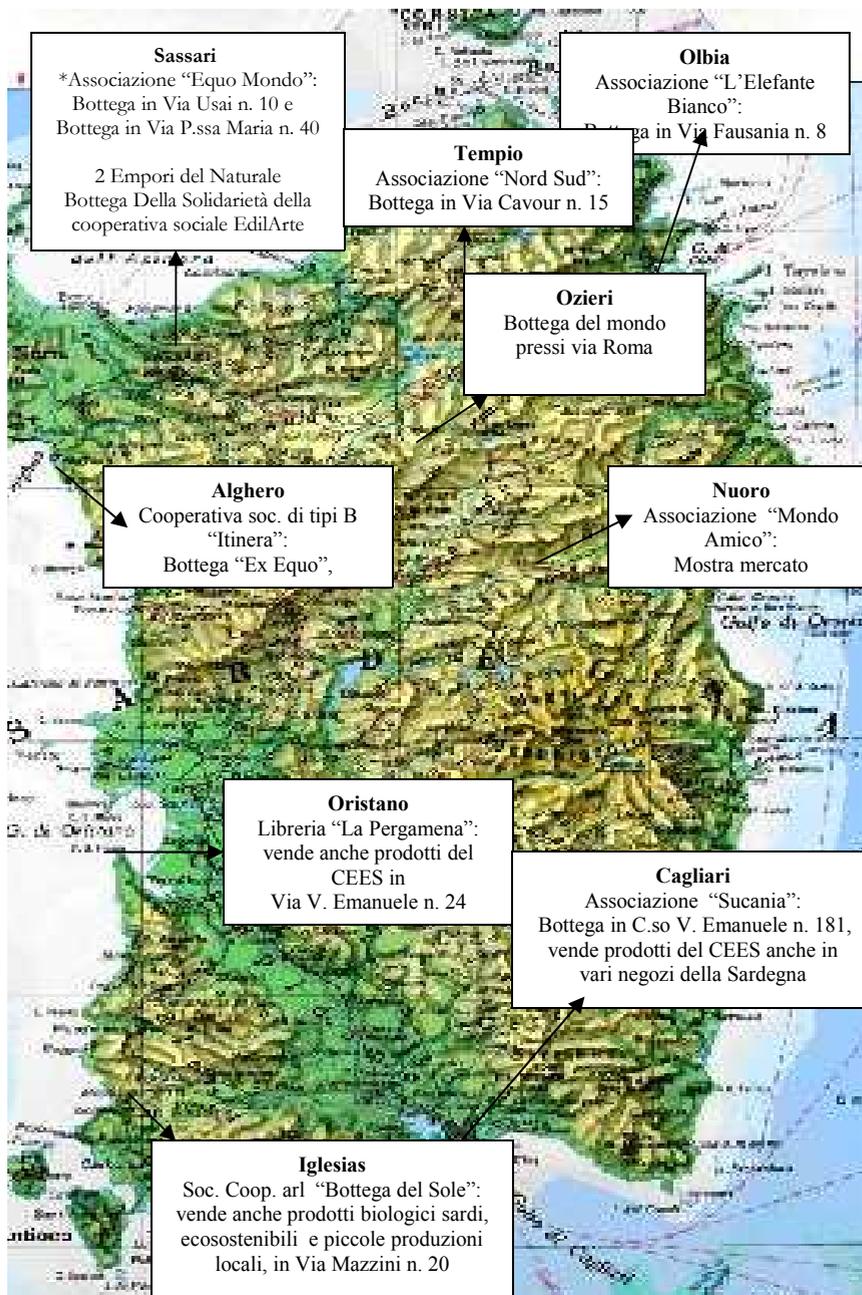
- a Cagliari: la Bottega del Mondo dell'associazione "Sucania", che distribuisce i prodotti del commercio equo anche in altri punti vendita tra piccoli negozi, empori del naturale e supermercati della Sardegna (6 a Cagliari, 2 a Pirri, 1 a Selargius, 1 a Sassari, 1 a Porto Torres e gruppi d'acquisto a Villacidro, Villagrande e Carbonia);
- ad Iglesias: la "Bottega del Sole" della piccola società cooperativa, bottega un po' diversa dalle altre poiché propone oltre ai prodotti del commercio equo anche diversi alimenti biologici, prodotti tipici sardi, prodotti ecologici;
- a Sassari: due Botteghe del Mondo dell'associazione "Equo Mondo" che vende solo ed esclusivamente prodotti del Commercio Equo;
- ad Olbia: la bottega dell'associazione "L'elefante bianco";
- ad Alghero: la bottega "Ex Equo" della Coop. soc. "Itinera", che propone un'enorme varietà di prodotti sia alimentari che artigianali;
- a Tempio: la bottega dell'associazione "Nord Sud";
- ad Ozieri: una bottega aperta lo scorso ottobre 2004, per iniziativa di due ragazze di Tula.

a queste si aggiungono:

- a Sassari: una Bottega della Solidarietà (aperta a dicembre 2004), della Cooperativa sociale EdilArte, che oltre ai prodotti del commercio equo vende soprattutto i prodotti delle cooperative che operano nel settore del sociale;
- a Nuoro: la Mostra mercato permanente dell'associazione "Mondo Amico" che intende aprire una Bottega del Mondo;
- ad Oristano: la libreria "La Pergamena" di un'associazione culturale molto attiva di Narbolia, che propone anche prodotti del commercio equo.

Vi sono poi, sparsi un po' in tutta la Sardegna, empori del naturale, erboristerie, supermarket e gruppi i acquisto temporanei (come ad esempio a Villagrande, Villacidro e Carbonia), dove si possono trovare alcuni dei prodotti del Com.E.S., prodotti che vengono forniti dalle stesse botteghe presenti nel territorio. Attualmente l'associazione di Cagliari, che è la realtà più consolidata nel territorio dato che per prima ha realizzato un'iniziativa di commercio equo e solidale nell'isola, fornisce il maggior numero dei negozi e supermarket di tutta la Sardegna.

⁸¹ Cioè botteghe in cui la maggioranza dei prodotti venduti è di provenienza dai Paesi del Sud del mondo e i cui prodotti sono protetti dai marchi di certificazione che ne garantiscono i requisiti di qualità e di rispetto del lavoratore.



Mapa aggiornata al 31/12/2004

4.4 La dimensione sociale del Com.E.S in Sardegna

Coscienti del fatto che la realtà sarda è ben più complessa e composita dello schema qui sotto riportato, abbiamo comunque tentato di descrivere il panorama sardo sulla base delle informazioni ottenute tramite le ricerche e le interviste effettuate, su tutto il territorio.

Dati relativi all'anno 2004

	Sardegna
Attività di Com.E.S. e Botteghe del Mondo gestite da associazioni e cooperative sociali.	10
Botteghe della Solidarietà	1
Empori del Naturale che vendono anche prodotti biologici ed erboristerie	5
Negozi, alimentari e Supermarket che vendono prodotti del Commercio Equo	> 15
Ristoranti e bar che usano i prodotti alimentari per la ristorazione	> 10
Gruppi d'acquisto che organizzano mostre mercato per brevi periodi	> 3
Volontari	> 120 quelli impegnati nelle botteghe (senza considerare quelli dei gruppi d'acquisto)
Personale pagato – Botteghe del Mondo	Delle 6 Botteghe del mondo intervistate, allo stato attuale sono almeno 4 le persone che ricevono un compenso, ma la prospettiva per il 2005 è di arrivare ad almeno 12 persone retribuite (con contratti part-time e full-time). Nella Bottega della Solidarietà 2 persone retribuite.
Fatturato – Botteghe del Mondo	< 450.000,00 Euro (dato riferito alle sole botteghe di Sassari, Alghero, Olbia, Tempio, Iglesias e Cagliari)

Va osservato che le botteghe sarde, analogamente a quelle che si trovano ormai in tutta Italia, sono gestite prevalentemente da organizzazioni di volontariato che non hanno scopo di lucro sebbene il numero delle società cooperative sia in crescita.

Un dato interessante è la crescita del personale pagato: sono sempre di più le botteghe che nascono come gestione di cooperative sociali, inoltre in alcune delle associazioni intervistate, è stato espresso il desiderio/necessità di poter fare di questa attività un lavoro: attualmente sono almeno 3 le organizzazioni che stanno per modificare la propria forma giuridica e diventare cooperative sociali o piccole società cooperative, consentendo alle persone che già ci lavorano da tempo e in maniera continuativa di poter essere retribuite.

Tutti i presidenti delle associazioni e i responsabili di bottega sono consapevoli del fatto che per far funzionare al meglio la bottega, che pur non essendo un semplice negozio è comunque a tutti gli effetti un'attività commerciale, andrebbe per alcuni aspetti gestita come tale, ma ciò non sempre questo è possibile, e questo per più ragioni.

Dalle interviste è emerso, infatti, che se certamente l'opera dei volontari è fondamentale e in alcuni casi irrinunciabile per la vita della bottega, a volte complica la gestione della stessa attività. Infatti una bottega gestita interamente da volontari può risentire, in alcuni casi, di quegli aspetti che caratterizzano il mondo del volontariato in generale, primo fra tutti il frequente rinnovo delle figure che vi operano: spesso i volontari, soprattutto i giovani, svolgono tale attività solo per un certo periodo della propria vita, o lo fanno in modo non continuativo, e questo nella gestione di una bottega significa dover far fronte al frequente rinnovo e/o rotazione dei volontari, a volte numerosi ma a volte troppo insufficienti, i quali garantiscono una presenza non sempre ideale per il suo buon funzionamento. Questo è uno dei motivi per cui alcune associazioni stanno seriamente prendendo in considerazione la possibilità di avere delle figure stabili retribuite, che garantiscano una certa continuità nella gestione.

Non tutte le organizzazioni sono però d'accordo su questa scelta. Per alcuni la bottega ha senso solo se gestita da volontari, poiché in grado di raccontare, a chi è abituato a guardare solo il prezzo delle merci o a leggere al massimo il *made in...*, la provenienza dei prodotti; i progetti delle persone che vi stanno dietro, la storia di uomini, donne, disabili, realtà agricole...; la qualità di quegli oggetti che potrebbero essere comprati per essere donati ad altri. Sono loro, i volontari, l'anima delle botteghe del mondo, capaci di sensibilizzare e creare una maggiore consapevolezza nell'azione di chi acquista un prodotto del commercio equo ecc.

In realtà, senza nulla togliere al valore e al ruolo del volontariato nelle botteghe, come riscontrato dalle interviste, questa abilità nel comunicare, nel trattenere una relazione con chi entra per acquistare o per dare solo un'occhiata, è riscontrabile anche in chi attualmente lavora nella bottega o in chi intende fare della sua attività di volontariato un lavoro. La compresenza di persone che lavorano a titolo di volontariato e persone a cui viene riconosciuto un compenso, è, d'altronde, un fatto ormai consolidato da tempo anche in molte regioni d'Italia e in Europa e che adesso anche in Sardegna si sta mettendo in pratica, almeno là dove l'attività lo consente. Per altro, come osservano in molti, poter contare su qualcuno che dia una certa stabilità all'attività, non significherebbe fare a meno dell'opera dei volontari, ma al contrario, garantire loro una figura che li possa seguire con più attenzione, così da essere messi tutti nella condizione di operare al meglio.

In Sardegna, tra l'altro, le associazioni che più convengono a tale idea, sono proprio quelle che possono contare su un numero molto elevato di volontari (per cui spesso si

trovano a dover fare i conti con la continua rotazione delle persone) oltre ad essere anche quelle che da più tempo svolgono l'attività del Commercio Equo nell'isola.

Effettivamente, qui si prospetta uno dei punti di debolezza è allo stesso dei punti di forza del movimento del *fair trade*, che si chiama: volontariato, spontaneismo, discontinuità. Queste caratteristiche, per altri versi pregevoli e preziose, diventano punti di fragilità quando l'organizzazione ha raggiunto determinati livelli. "L'apporto volontario è di per sé volatile, improgrammabile, non condizionabile. Ma per fare girare la macchina organizzativa ci vogliono certezze, continuità di prestazione, possibilità reali di programmazione degli acquisti e delle vendite"⁸². Dall'altra, però, è necessario fare attenzione a non esagerare nelle procedure e burocratizzazione dell'organizzazione, proprio per non rischiare di perdere quell'apporto vitale dei tanti volontari che ne hanno permesso la sua diffusione e che danno un senso profondo a tali attività di cooperazione allo sviluppo, diffondendo la cultura della solidarietà.

Sulla scia di quanto detto, possiamo considerare senza dubbio positivo l'elevato numero delle persone che oggi ruotano attorno alla vita sia delle botteghe che delle varie attività di commercio equo e solidale presenti nell'isola: solo nelle sei botteghe intervistate si registrano più di 120 volontari, con un rapporto di 20 volontari per bottega (tre volte quello della media nazionale). Ma a questo dato vanno aggiunti anche coloro che operano nell'associazione di Nuoro, la quale gestisce una mostra mercato permanente, le due persone che gestiscono la giovanissima bottega di Ozieri e i vari volontari dei Gruppi di acquisto della provincia di Cagliari di cui non abbiamo disponibili i dati. Dallo studio, inoltre è emerso che, soprattutto a Sassari, ma anche in altre zone della Sardegna, continua di anno in anno a crescere la domanda dei volontari desiderosi di partecipare alle attività della bottega, tanto che l'associazione (come già quelle di Cagliari e Olbia⁸³) ha di recente organizzato i primi corsi di formazione per i volontari sui temi del commercio equo e solidale, su come gestire la bottega, sui prodotti e i progetti del *fair trade* ecc.

⁸² Cfr. T. Perna, *Fair Trade*, op.cit, p. 135.

⁸³ Ad Olbia alcuni volontari hanno partecipato anche a dei corsi extra per apprendere alcune tecniche di marketing e di esposizione della merce (vetrinista).

4.5 La dimensione economica del Com.E.S in Sardegna

Per quanto riguarda la dimensione economica del movimento del Com.E.S. sardo, abbiamo già detto come nell'arco di questi ultimi cinque anni siano nate ben sette botteghe, di seguito elencate in ordine cronologico:

- ottobre 2000: prima bottega di Sassari,
- gennaio 2001: la bottega di Tempio,
- maggio 2002: la bottega di Olbia,
- dicembre 2002: la bottega di Iglesias,
- luglio 2003: la bottega di Alghero,
- aprile 2004: seconda bottega di Sassari, della stessa associazione che aveva già aperto la prima,
- ottobre del 2004: bottega di Ozieri.

Nel complesso perciò, come intuibile, a tutt'oggi si registra una continua crescita del fatturato, ma tale situazione è data soprattutto dal fatto che alcune botteghe sono ancora molto giovani e la loro attività non si è ancora stabilizzata e consolidata. Infatti tra le esperienze un po' meno recenti (esclusa la veterana Sucania di Cagliari, presente nel territorio con una sua bottega dal 1993), come quella di Sassari, di Tempio, e in modo particolare di Olbia (arrivata al completamento del suo terzo anno di attività), andando ad osservare i singoli casi, vediamo che nel 2003 non registrano un incremento sensibile rispetto al fatturato dell'anno precedente (incremento tra l'1,5% e il 4,5% rispetto all'anno precedente). Le stesse, nel 2004, tendono a stabilizzarsi poco al di sopra del fatturato dell'anno precedente, tranne per il caso di Olbia che registra addirittura un calo medio mensile del 30% rispetto all'anno precedente. A tenere comunque in crescita l'andamento del fatturato complessivo sono soprattutto Cagliari (che ormai registra da anni un incremento delle vendite del 20% annuo circa) e Alghero. Quest'ultima tra il 2003 e il 2004 ha addirittura raddoppiato il proprio fatturato. Anche Iglesias ha registrato nel 2004 un incremento delle vendite del 20% rispetto al 2003.

Qui di seguito riportiamo in tabella il fatturato complessivo degli ultimi quattro anni, relativo alle sole botteghe intervistate:

ANNO	FATTURATO COMPLESSIVO
2001	> 165.000,00 Euro (dato riferito alle sole botteghe di Sassari, Tempio e Cagliari)
2002	< 245.000,00 Euro (un fatturato superiore del 48% rispetto al 2001) (dato riferito alle sole botteghe di Sassari, Olbia, Tempio e Cagliari)
2003	< 390.000,00 Euro (un fatturato superiore del 60% rispetto al 2002) (dato riferito alle sole botteghe di Sassari, Alghero, Olbia, Tempio, Iglesias e Cagliari)
2004	< 450.000,00 Euro (un fatturato superiore del 15% rispetto al 2003) (dato riferito alle sole botteghe di Sassari, Alghero, Olbia, Tempio, Iglesias e Cagliari)

Per quanto riguarda il rapporto delle botteghe con le centrali d'importazione (che hanno sede esclusivamente nella penisola), tutte acquistano i prodotti prevalentemente dalle più grosse presenti in Italia, in ordine per volume di prodotti acquistati abbiamo:

- CTM Altromercato,
- Commercio Alternativo,
- Libero Mondo
- Roba dellaltromondo (RAM)
- Equoland

Seguono poi le importazioni effettuate da cooperative sociali come Ravinala, Wipala, La Tortuga, Raggio verde e diverse altre che hanno progetti diretti con paesi del Sud del Mondo, o che lavorano le materie prime e le confezionano in Italia. Allo stato attuale nessuna delle botteghe ha progetti diretti con paesi del Sud del Mondo, solo l'associazione di Olbia, è coinvolta direttamente in un progetto di cooperazione internazionale (finanziato dalla Regione Sardegna) con il Mozambico.

I prodotti sono prevalentemente alimentari, di buona qualità e spesso di agricoltura biologica (zucchero, caffè, thé, spezie, fagioli, miele, marmellate, etc.), sui quali il margine di guadagno è attorno al 20%. Moltissimi sono anche i prodotti di artigianato, sui quali, per altro vi è un margine di guadagno superiore (tra il 30 e 35%), ma la cui commercializzazione è sempre molto delicata. Infatti è facile sbagliare le ordinazioni, dato che spesso avvengono consultando i cataloghi illustrati via internet, e non sempre si è soddisfatti dell'ordinazione fatta. Solo l'esperienza aiuta a limitare gli errori e in molti casi, alcuni volontari si recano direttamente presso le sedi delle centrali per poter fare le ordinazioni di persona.

Il ruolo che le centrali d'importazione svolgono in Sardegna, non è un fatto da trascurare: spesso i rappresentanti delle centrali d'importazione, è il caso di CTM Altromercato (in assoluto quella che ha le più grosse ordinazioni da parte delle botteghe), organizzano degli incontri in cui vengono invitati tutti i rappresentanti delle botteghe, normalmente nella zona di Oristano. Già in due occasioni, sono stati realizzati degli incontri, e anche se lo scopo principale era quello di presentare i nuovi prodotti importati dalla centrale e i nuovi progetti in corso, questi sono serviti e servono alle botteghe per conoscersi. Diversamente le occasioni per incontrarsi non vengono create, anche perché ogni organizzazione è impegnata nella propria attività e poco è il tempo che è possibile dedicare per realizzare qualcosa in comune. Tutti gli intervistati, lamentano la mancanza di una rete sarda delle botteghe, che ritengono utile soprattutto per potersi scambiare esperienze, trovare soluzioni a problemi che li accomunano, monitorare meglio il territorio rispetto alla conoscenza di imprese *for profit* che spesso fanno una concorrenza sleale soprattutto nel settore dell'artigianato⁸⁴. Questo, infatti costituisce un altro punto di debolezza del *fair trade*, per il quale si stanno

⁸⁴ Esistono infatti decine di catene di importazione di prodotti artigianali, nate in Europa, che riescono a immettere prodotti sul mercato molto simili a quelli delle botteghe del mondo e a prezzi inferiori.

cercando delle risposte adeguate, tra queste il puntare sull'informazione e il rilancio dell'allargamento di una coscienza etica.

5 Conclusioni

Al di là dei numeri, della crescita quantitativa, delle difficoltà nel portare avanti tali iniziative, ciò che in questa parte del lavoro si vuole sottolineare è il ruolo qualitativo che le botteghe svolgono creando uno spazio dove i prodotti hanno qualcosa in più da comunicare che un prezzo di vendita. Per questo, e chi gestisce una bottega lo sa bene, nelle botteghe non ci può stare una persona qualsiasi, in quanto la vendita dei prodotti del commercio equo ha un senso – e crea una coscienza critica – solo nella misura in cui il consumatore comprende che non sta comprando una merce qualsiasi, ma un prodotto, frutto del lavoro di uomini e donne reali, che vivono in un determinato luogo e hanno tanti problemi, ma anche voglia di riscatto. Bisogna perciò trasformare il consumatore in acquirente, cioè in una persona capace di mettersi all'ascolto per “acquisire”, ovvero entrare in sintonia con le storie che tali prodotti contengono.

Sebbene ogni bottega abbia una sua storia da raccontare, simile e diversa a tante altre realtà, e non solo sarde, non è azzardato sostenere che la spinta verso la loro nascita e la loro voglia di esserci (anche con tutte le difficoltà e i rischi), parte da un fondamentale ottimismo che le rende così tanto simili: credere nella diffusione di un commercio alternativo capace di apportare un reale cambiamento verso stili di vita più equi e solidali.

Oggi possiamo affermare che, in generale, grazie al lavoro di sensibilizzazione delle organizzazioni del Commercio Equo, assieme a quello delle numerose ONG, ma anche dei sindacati, dei movimenti ambientalisti, dei giornalisti sia nel Nord che nel Sud, “molti consumatori nei paesi occidentali... sono consapevoli che la ricchezza del mondo è distribuita in una maniera molto diseguale e che i beni di consumo sono troppo a buon mercato per assicurare una vita decente ai produttori nei paesi economicamente svantaggiati”⁸⁵. Di fronte a tali problemi globali, il Commercio Equo offre ai consumatori-acquirenti, alla società, ai cittadini e ai politici un'opportunità semplice e concreta di agire per migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei produttori del Sud, con un semplice gesto quotidiano.

Infine, l'attenzione comunque sempre più frequente dell'opinione pubblica, rintracciabile anche nei quotidiani, nelle riviste di settore o nei servizi televisivi anche delle TV locali, sulle tematiche di cui si occupa il commercio equo, indica che in Sardegna come nel resto d'Italia, il movimento del *fair trade* è sempre vivo e in fermento. Il commercio equo inizia a far parlare molto di più di sé, e ciò testimonia una crescita del fenomeno stesso: si stanno moltiplicando le ricerche e gli studi in proposito,

⁸⁵ Max Havelaar/TransFair cit. in “Commerce Equitable, Citoyenneté d'Entreprise et des Consommateurs – Etude sur les expériences européenne et leurs perspectives”, Solagral, Paris, 1997.

e sono sempre di più le tesi di laurea che ogni anno vengono date sulle tematiche di cui si occupa il commercio equo.

Tale crescita è emersa anche dalla ricerca, il numero dei volontari e la nascita di nuove botteghe, fa sperare che la loro diffusione porti sempre più consumatori/acquirenti a condivisione gli obiettivi e le finalità del Com.E.S., favorendo la crescita anche di una maggiore consapevolezza che la ricchezza, il benessere, sia individuale che collettivo, oltre a non essere identificabile con l'esclusiva logica del profitto e della crescita economica a qualsiasi costo, è praticabile con azioni attive di solidarietà fra gli uomini, e il che va oltre la necessità contingente di salvaguardia della comunità ambientale in senso lato.