

## **Osservatorio sull'economia sociale in Sardegna**

### **Primo Rapporto di ricerca**

#### **Indice**

#### **Introduzione**

*Stefano Usai*

#### **Capitolo 1**

Economia civile e sviluppo socio-economico: teoria ed implicazioni

*Vittorio Pelligra*

- 1.1 Introduzione
- 1.2 Per una semantica del sociale
- 1.3 Sulla genesi dell'economia civile
- 1.4 Il problema dell'azione collettiva
- 1.5 Legame sociale e cooperazione
- 1.6 Determinanti individuali del capitale sociale
  - 1.6.1 Altruismo
  - 1.6.2 Team-thinking
  - 1.6.3 Avversione all'iniquità
  - 1.6.4 Reciprocità
  - 1.6.5 Fiducia e Rispondenza fiduciaria
- 1.7 Il ruolo della società civile e del terzo settore
- 1.8 Creare e distruggere fiducia: *institutional design e policy*
  - 1.8.2 Sistemi normativi *deviant-centered*
  - 1.8.3 Sistemi normativi *complier-centered*
- 1.9 Come una conclusione?

#### **Capitolo 2**

L'offerta e la domanda di servizi del terzo settore

*Simone Atzeni*

- 2.1 Introduzione
- 2.2 L'Offerta
- 2.3 La domanda potenziale
  - 2.3.1 Le condizioni di salute
  - 2.3.2 Criminalità e disagio sociale
  - 2.3.3 Pratica sportiva
- 2.4 Il terzo settore nell'economia regionale
  - 2.4.1 Introduzione

- 2.4.2      Dati a confronto
- 2.5        Note conclusive

### **Capitolo 3**

L'economia sociale in Sardegna: indicatori di struttura

*Antonello Caria*

- 3.1        Introduzione
- 3.2        Non profit , economia sociale: distinzioni concettuali
  - 3.2.1      Limiti e precisazioni per affinare l'analisi
  - 3.2.2      Approfondimenti concettuali
  - 3.2.3      Criteri operativi
- 3.3        Le prime osservazioni in Sardegna
- 3.4        Le risultanze di un indagine a campione
  - 3.4.1      La diffusione nelle province della Sardegna
  - 3.4.2      Le risorse umane
  - 3.4.3      Servizi attivati
  - 3.4.4      Gli indicatori aziendali
- 3.5        Considerazioni conclusive.

### **Capitolo 4**

Orientamenti politiche e strumenti per le imprese del terzo sistema

*Stefania Aru*

- 4.1        Premessa
- 4.2        Il Terzo Settore nella strategia europea per l'occupazione e lo sviluppo locale
- 4.3        Trattazione delle principali fonti normative a livello comunitario, nazionale e regionale
  - 4.3.1      L'inquadramento normativo
    - 4.3.1.1    La Conferenza di Praga sull'Economia Sociale (24-25 ottobre 2002)
  - 4.3.2      Inquadramento normativo nazionale
  - 4.3.3      Indicazioni di policy del legislatore nazionale
  - 4.3.4      Individuazione delle principali metodologie e strumenti di azione comunitari, nazionali e regionali
- 4.4        Analisi delle forme di finanziamento del Terzo Settore
  - 4.4.1      Il non profit e le modalità di finanziamento per il terzo settore, l'occupazione e lo sviluppo locale
  - 4.4.2      Finanziamento del Terzo Settore: il bilancio regionale
- 4.5        Indagine sul campo
  - 4.5.1      Premessa
  - 4.5.2      Analisi del campione
  - 4.5.3      Conclusioni



## Capitolo 1

# Economia civile e sviluppo socio-economico: teoria ed implicazioni

Vittorio Pelligra\*

*“Per quanto l'uomo possa esser supposto egoista, vi sono evidentemente alcuni principi nella sua natura che lo inducono ad interessarsi alla sorte altrui e gli rendono necessaria l'altrui felicità, sebbene egli non ne ricavi alcunché, eccetto il piacere di constatarla”.*

Adam Smith, *La Teoria dei Sentimenti Morali*, 1759.

### 1.1 Introduzione

Il risultato centrale di tutta la vasta letteratura sul concetto di Social Capital, si riferisce al fatto che un'elevata *performance* economica, politica e sociale di una data comunità, risulta essere sempre associata alla presenza di una rete diffusa ed efficiente di organizzazioni volontarie e non-profit, e più in generale di una attiva società civile<sup>1</sup>. Questo si verifica perché attraverso il funzionamento di tali organizzazioni si mobilitano una serie di relazioni informali fondate ed alimentate da principi di fiducia, reciprocità, equità, che, attivati informalmente, trascinano sia nel settore del puro mercato che in quello pubblico, aumentando così anche l'efficienza di tali settori. E' la cosiddetta “forza dei legami deboli” (Granovetter, 1973, 1985) che, spesso negletta, sta in realtà alla base dello sviluppo sia dell'economia di mercato che di una vita pubblica partecipata. Altra conseguenza importante della presenza di un elevato stock di capitale sociale è che spesso questo, attraverso la rete di rapporti informali, mette i cittadini nelle condizioni di non dover più dipendere solo dallo stato o dal mercato per la fornitura di una ampia gamma di beni pubblici e beni meritori, superando in questo modo le caratteristiche inefficienze dovute alla presenza di esternalità e di asimmetrie informative.

Se da una parte, negli anni recenti, si è assistito ad una notevole fioritura degli studi sul concetto di capitale sociale, ci pare che ancora la comprensione delle dinamiche che dai comportamenti individuali portano ad una sua accumulazione, e con questa allo sviluppo delle comunità locali, non sia del tutto completa. Una delle ragioni che sottende a tale incompletezza è sicuramente da ricercarsi nel modello di agente che viene tradizionalmente posto al centro dei modelli teorici che vengono utilizzati come *tools* esplicativi e previsionali. Quella dell'agente individualistico e puramente auto-interessato risulta essere una metafora quanto mai inadeguata alla comprensione di un settore in cui il forte movente ideale che anima gli agenti, è caratteristica definitoria. Un ulteriore passo allora, verso una comprensione più accurata del fenomeno, si avrà nel momento in cui saranno introdotti ed utilizzati modelli comportamentali più complessi, atti a cogliere le peculiarità della struttura motivazionale dei soggetti

---

\*Dipartimento di Economia – Università di Cagliari e School of economic and social studies – University of East Anglia. E-mail: [vittorio.pelligra@uea.ac.uk](mailto:vittorio.pelligra@uea.ac.uk).

Ho avuto la preziosa opportunità di discutere molte delle idee qui espresse con Luigino Bruni, Shaun Hargreaves-Heap, Benedetto Gui, Robert Sugden e Stefano Zamagni, che ha letto una precedente versione del saggio. Li ringrazio tutti senza implicarli. Purtroppo il lavoro soffre dei vincoli temporali imposti alla ricerca.

<sup>1</sup> Cfr. Putnam (1993, 2000), Coleman (1988, 1990), Dasgupta - Serageldin (2000).

operanti nella società civile ed in particolare nella sfera dell'economia sociale. Tale struttura deve ricomprendere anche tutti quei “principi nella natura [dell'uomo] che lo inducono ad interessarsi alla sorte altrui, e [che] gli rendono necessaria l'altrui felicità, sebbene egli non ne ricavi alcunché, eccetto il piacere di constatarla”, di cui parla Adam Smith nell'*incipit* della sua *Teoria*. Qui ci riferiamo in particolare a fiducia, reciprocità, senso di equità e altruismo.

In questo saggio ci proponiamo di esplorare il ruolo dell'economia sociale e civile, come motore dello sviluppo non solo economico delle comunità. Dopo aver operato un chiarimento terminologico (§ 2), discuteremo alcune delle teorie che danno conto dell'origine dell'economia civile (§ 3). Analizzeremo successivamente il problema dell'azione collettiva (§ 4) ed il connesso concetto di capitale sociale (§ 5), scomponendolo nelle sue determinanti individuali (§ 6). Ci soffermeremo successivamente sul ruolo dell'economia civile quale fucina di valori pro-sociali (§ 7) e, sulla base di quanto emerso considereremo alcune implicazioni per l'attività di *design* istituzionale (§ 8). Le osservazioni conclusive chiuderanno il saggio.

## 1.2 Per una semantica del sociale

E' necessario, prima di addentrarci nell'esplorazione delle suddette linee, soffermarsi brevemente sull'aspetto terminologico e definitorio. I fenomeni di cui vorremmo occuparci qui, vengono variamente ricondotti nell'alveo del cosiddetto “terzo settore”, “non profit”, “economia sociale”, “privato sociale” o “volontariato”, per limitarci alle espressioni più comuni. Spesso queste varie definizioni evidenziano nell'uso, differenze solo semantiche, altre volte invece, le differenze sono più sostanziali. Ci sembra innanzitutto che tale settore di attività, orientato ad attività con valenza sociale, non possa essere considerato “terzo” in senso esclusivo, in quanto come già si è detto, i principi ispiratori dell'azione volontaria e non orientata al profitto, pervadono ed interagiscono in maniera intensa anche con gli altri due settori, stato e mercato. Per quanto riguarda l'espressione “non profit”, anche questa appare inadatta, con la sua attenzione esclusiva all'aspetto della non distribuzione dei profitti, a cogliere la natura complessa del fenomeno. Esistono esperienze infatti, per le quali tale vincolo non sussiste, l'*economia di comunione* è un esempio (cfr. Bruni – Pelligra, 2002), ma che possono essere a pieno titolo fatte rientrare nella tipologia in esame, proprio per la loro valenza sociale. Lo stesso discorso si può estendere alle definizioni che puntano in particolare all'aspetto volontaristico; caratteristica certo importante, ma non esclusiva, né essenziale. Ci pare allora che, anche riprendendo una importante tradizione che nasce con gli “umanisti civili” del XV e viene poi sviluppata dagli illuministi lombardi (Beccaria, Verri, Romagnosi) e napoletani (Doria, Galiani, Genovesi), sia più proficuo e preciso, designare l'oggetto in esame, con l'espressione “economia civile”. La caratteristica essenziale dell'economia civile può essere rintracciata nella modalità di interazione che lega i suoi componenti e che ne informa le azioni: la reciprocità.

Tradizionalmente si è inteso il mercato come il luogo dell'autointeresse individuale, mentre lo stato, quale luogo del contratto sociale che origina un potere coercitivo e quindi dell'autorità. Solo recentemente ci si è resi conto che mentre autointeresse e autorità sono certamente importanti nei rispettivi settori, la reciprocità e con essa la fiducia, sono precondizioni per il funzionamento sia dello stato che del mercato (Bruni – Sugden, 200; Sen, 2000). In questo senso si può parlare allora di un *prius* logico della reciprocità e della fiducia rispetto agli altri principi regolatori, dell'interesse e dell'autorità. Questo fatto ulteriormente rafforza la convinzione secondo la quale una attiva società civile costituisce l'*humus* sul quale anche il mercato e lo stato possono operare efficacemente, ne deriva quindi l'impossibilità di una separazione netta tra i tre settori.

Nei prossimi paragrafi analizzeremo più nel dettaglio il ruolo e il funzionamento dei principi di fiducia e reciprocità, per il momento è importante far notare come, mentre le relazioni informali che costituiscono il tessuto della società civile sono il luogo di produzione e diffusione delle norme di fiducia e reciprocità, sia lo stato che il mercato, pur necessitando di tali norme, nella loro azione tendono ad erodere lo stock disponibile di tali risorse.

Emerge a questo punto il paradosso fondamentale per il quale direttamente questo lavoro cerca di delineare una soluzione. Perché l'economia funzioni occorrono fiducia e reciprocità, ma con l'allargarsi della sfera economica si diffonde sempre più un atteggiamento autointeressato che tende a "spiazzare" (crowd-out) sia la fiducia che la reciprocità dalla loro centralità come norme di azione. Questo spiazzamento crea problemi nel coordinamento dell'azione collettiva riducendo di conseguenza la *performance* del sistema locale, sia in termini economici che politici e sociali. Sintetizzando potremmo dire: più fiducia, più mercato; più mercato, meno fiducia; meno fiducia, meno sviluppo. Si intuisce allora in questo senso quale possa essere il ruolo centrale dell'attività della società civile nel reintegrare continuamente lo stock di tali risorse, rendendo il sistema capace di uno sviluppo continuato.

### 1.3 Sulla genesi dell'economia civile.

Senza l'ambizione di esplorare in profondità le ragioni storiche della nascita di una autocosciente società civile, e di conseguenza della attività economica che da essa emana, ci limiteremo qui a considerare alcune delle razionalizzazioni che di tale origine offre la teoria economica. Partendo dall'esistenza del settore statale e da quello di mercato, a quali esigenze risponde l'insorgere di un settore terzo di attività?

La pietra miliare di tutta la letteratura teorica sull'insorgenza delle organizzazioni non profit<sup>2</sup>, è costituita dallo studio di Weisbrod (1975), ripreso successivamente ed ampliato da Kingma (1997). La tesi fondamentale di questa "teoria dei beni pubblici delle Onp", fa riferimento al fatto che a causa dello stretto legame tra decisioni politiche effettive e caratteristiche dell'elettore mediano, lo stato produce una quantità di beni pubblici, subottimale. Alla sottoproduzione di alcune categorie di tali beni risponderebbero allora particolari tipologie di organizzazioni, che ricevendo fondi e donazioni, producono, non già beni pubblici, quanto piuttosto beni privati solo parzialmente escludibili e con esternalità positive. In questo senso allora, nella visione di Weisbrod, l'economia civile si svilupperebbe come risposta ad un *government failure*.

Una posizione diversa, in tal senso, è quella di Hansman (1989, 1994), il quale riconduce l'origine delle organizzazioni non profit all'esistenza di asimmetrie informative che caratterizzerebbe il processo di fornitura di determinate classi di beni. Tali asimmetrie, impedendo ai consumatori una precisa valutazione della qualità del bene acquistato porterebbe, secondo l'ipotesi dell'autointeresse individuale, alla fornitura di beni e servizi di qualità inferiore rispetto a quelli attesi. Tale comportamento opportunistico potrebbe allora essere evitato qualora la massimizzazione del profitto non rientrasse nella funzione obbiettivo dei produttori. Questo è proprio ciò che accade in virtù del vincolo di non distribuzione dei profitti. Tale vincolo allora opererebbe come segnale nei confronti dei potenziali utenti, dell'alta qualità dei beni e servizi prodotti. In questo caso, la ragion d'essere delle organizzazioni non profit andrebbe ricercata nell'esistenza di un *contract failure*.

Una terza teoria sull'insorgenza dell'economia sociale è quella che scaturisce dalla linea di ricerca iniziata da Herber Simon e ripresa successivamente da Krashinky (1986, 1997), il quale mette in evidenza come una organizzazione non orientata alla distribuzione del profitto sia in grado di risolvere in maniera più efficiente i conflitti che sorgono nel processo di decisione collettiva tra i diversi *stakeholders*, portatori appunto di interessi confliggenti. Sarebbe questa proprietà, che si riflette poi in una riduzione dei costi di transazione, ad attribuire in particolari condizioni, a tali organizzazione un vantaggio comparato rispetto alle organizzazioni tradizionali.

E' interessante notare come sia secondo la teoria del *government failure* che quella del *contract failure* l'economia civile nasce esclusivamente come settore residuale, del quale quindi non ci sarebbe bisogno nel momento in cui sia stato che mercato funzionassero in modo efficiente. L'economia civile quindi sarebbe necessaria solo per rispondere ad un deficit degli altri due settori. Ci pare che questa impostazione sia fortemente limitativa. L'origine di tale posizione va ricercata come si diceva più sopra, nel modello di agente economico incorporato nei modelli esplicativi. I fallimenti di mercato e del

<sup>2</sup> In questo saggio descriveremo brevemente le varie teorie senza addentrarci però nell'analisi critica. Per una rassegna dei limiti e delle difficoltà delle stesse si vedano tra gli altri. Zamagni, 1997 e Anheier – Ben Ner (1997).

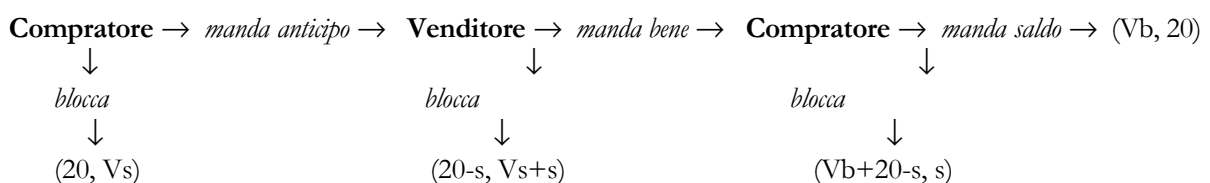
governo scaturiscono dal movente autointeressato sia dei *policy maker* che massimizzano la probabilità di una loro rielezione sia dei produttori privati che massimizzano il loro profitto. Come vedremo più avanti una comprensione più accurata delle dinamiche dell'economia civile può derivare dalla complessificazione di tali assunti antropologici, che porti all'inserimento di elementi *other regarding* nella struttura motivazionale degli agenti economici.

#### 1.4 Il problema dell'azione collettiva.

Il problema dell'insorgenza dell'economia sociale come abbiamo visto è legato a filo doppio al problema dell'opportunismo. Vale a dire alla tendenza insita nel modello di agente economico tradizionale a voler godere le conseguenze positive di una azione collettiva, senza contemporaneamente volerne sopportare i costi associati. Per le teorie di orientamento più economicistico quali per esempio la *rational choice theory*, una soluzione a tale problema può essere basata esclusivamente su un tipo di ragionamento autointeressato, per il quale, in questo contesto, i concetti di ripetizione dell'incontro e di reputazione diventano cruciali (Kreps – Wilson, 1982; Binmore, 1994, 1998). Questo *framework* esplicativo, consente l'analisi e la spiegazione di una gamma estremamente ampia di fenomeni, ma presenta anche alcune importanti limitazioni. In particolare, proprio l'azione collettiva coordinata, è uno dei *puzzle* teorici più insidiosi per tale approccio. L'azione collettiva coordinata può essere considerata la caratteristica essenziale e il principio informatore dell'economia civile; ne consegue che una teoria economica dell'economia civile non può non confrontarsi con tale evidenza. Abbiamo visto anche che la teoria economica tradizionale, ha non poche difficoltà a dar conto di tali comportamenti. Occorre quindi un adeguamento delle assunzioni antropologiche alla base dei modelli teorici che determinino in definitiva un maggiore realismo delle previsioni.

Nella stragrande maggioranza dei casi avviene che le migliori opportunità possono essere sfruttate solo attraverso una azione congiunta di più soggetti. Per loro natura, in virtù cioè della struttura degli incentivi che le definisce, tali azioni sono soggette al rischio di opportunismo. Tale rischio, già di per sé, è ragione sufficiente per scoraggiare un agente razionale (à la *Rational Choice Theory*) dall'intraprendere l'azione collettiva, condannandolo, per così dire, a situazioni inefficienti<sup>3</sup>. Prendiamo in considerazione una schematizzazione di quanto detto; si consideri il gioco in forma estesa descritto in figura 1 (cfr. Kritikos, 1995):

Figura 1. “The Conventional Transfer Game” (CTG)



$$V_b > 20 > V_s$$

Nell'esempio descritto in figura, il “Conventional Transfer Game” (o CTG) osserviamo due soggetti, compratore e venditore che interagiscono per portare a compimento il trasferimento di un bene a fronte di una contropartita monetaria. Il compratore vuole acquistare il bene a cui attribuisce un valore pari a  $(V_b)$ , per la somma di 20 €. Il venditore vuole vendere per lo stesso prezzo il bene, a cui attribuisce un valore pari a  $(V_s < V_b)$ . Lo scambio avviene in tre fasi. Nella prima fase il compratore manda al venditore una caparra pari a  $s$ , piccola a piacere. Nella seconda fase il venditore può decidere di mandare il bene al compratore oppure di tenersi sia il bene che la caparra. Se decide di mandare il bene, nella terza fase, il compratore può decidere se mandare al compratore il saldo oppure tenersi il

<sup>3</sup> Tale conclusione deriva dal cosiddetto *backward induction paradox* (cfr. Fudenberg – Tirole, 1992)

bene senza completare il pagamento. Affinché si abbia un effettivo trasferimento del bene, occorrerà allora che sia il compratore come il venditore corrano il rischio di finire in una situazione indesiderata. La soluzione tradizionale di tale interazione (subgame perfect Nash equilibrium) suggerisce al compratore, nella prima fase dell'interazione di bloccare il gioco e di non correre nessun rischio. Come detto questo equivale ad una buona opportunità per entrambi i partecipanti che però non potrà essere sfruttata a causa del rischio di opportunismo. Nella realtà, però, si vede come il numero di trasferimenti portati a buon fine eccede di gran lunga lo zero prescritto dalla teoria dei giochi. Kritikos (1995) infatti trova che su 112 osservazioni, in media, il 70% dei compratori mandano l'anticipo e che, sempre in media, il 62% dei venditori mandano il bene. Questo risultato<sup>4</sup> confuta le conclusioni della teoria dei giochi che sono basate sull'assunto di comportamento individualistico e razionalmente massimizzante. Questa come altre confutazioni empiriche richiedono che vengano sviluppati modelli alternativi di spiegazione dell'azione collettiva e strategica. Una possibile soluzione a questo puzzle dell'azione collettiva arriva dalle teorie del capitale sociale.

### 1.5 Legame sociale e cooperazione: il ruolo del capitale sociale.

I già citati James Coleman e Robert Putnam, con i loro pionieristici lavori hanno messo in luce come lo sviluppo di una data comunità è strettamente legato ad un forte livello di cooperazione diffusa tra i cittadini. Tale cooperazione non è spiegabile attraverso le tradizionali categorie dell'agire economico. E infatti Coleman, Putnam e altri, si sono accorti che la performance di un sistema locale non dipende solo dalla dotazione di capitale naturale, fisico e umano, ma anche, ed in modo robusto, dalla dotazione di capitale sociale. Con tale termine, la cui definizione è ancora piuttosto vaga, si intende una generica capacità di fare le cose insieme, di superare i problemi d'opportunismo legati all'azione collettiva attraverso le risorse della fiducia e della reciprocità. Non entrerò qui nelle pieghe del dibattito contemporaneo sullo statuto metodologico e sulla natura del concetto, mi basta schematicamente delineare alcune di quelle che sono i punti generalmente accettati. In particolare:

- 1) il capitale sociale è utilizzato per produrre beni;
- 2) il capitale sociale è una risorsa nella quale altre risorse possono essere investite. Attraverso investimenti nella creazione e nel mantenimento della loro rete di relazioni, gli agenti possono incrementare la dotazione di capitale sociale;
- 3) come altre forme di capitale, anche il capitale sociale può essere utilizzato per scopi differenti;
- 4) come altre forme di capitale, anche il capitale sociale ha bisogno di "manutenzione". Il legami sociali devono essere rivitalizzati e rafforzati;
- 5) come il capitale umano ed altre forme di beni pubblici, anche il capitale sociale cresce e si sviluppa attraverso l'uso;
- 6) diversamente da altre forme di capitale, il capitale sociale è un "bene collettivo" (Coleman 1988), ma, diversamente da i beni pubblici puri, esso è parzialmente escludibile. Questo aspetto rende il processo di accumulazione di capitale sociale soggetto al rischio di opportunismo e determina investimenti subottimali, per la sua produzione;

Un'altra caratteristica saliente del capitale sociale sulla quale però l'accordo non è diffuso, è che esso non è ascrivibile ai singoli agenti, ma piuttosto è localizzato nella relazione tra gli agenti. "No one player has exclusive ownership rights to social capital. If you or your partner in a relationship withdraws, the connection dissolves with whatever social capital it contained" (Burt, 1992, p.58).

Questo ultimo punto fa riferimento ad un aspetto particolarmente controverso della natura del capitale sociale, vale a dire la sua dimensione individuale, relazionale o collettiva. Non c'è ancora infatti accordo su quale debba considerarsi il livello di analisi più corretto, vale a dire se sia più appropriato studiare il Capitale Sociale come un'entità individuale o collettiva. Questa distinzione, come abbiamo detto, fa

<sup>4</sup> Tali conclusioni sono suffragate da un numero enorme di osservazioni indipendenti cfr. Kagel – Roth, 1995, per una rassegna e la vasta bibliografia li contenuta.



riferimento all'unità di analisi, vale a dire se il Capitale Sociale sia da considerarsi come una dotazione del singolo individuo, come può esserlo per esempio, il capitale umano, o debba piuttosto essere analizzato ad un livello macrosociale, come una caratteristica del sistema nel quale i soggetti operano, come può essere, anche se il paragone non è proprio centrato, il capitale ambientale. Questo punto è così cruciale che spesso, a seconda che si adotti una prospettiva o l'altra, sembra quasi di essere di fronte a due concetti completamente differenti. L'approccio che vorremmo indicare noi qui non cade precisamente in nessuna delle due categorie sopra esposte. Siamo infatti convinti che gli elementi costitutivi che formano il Capitale Sociale (che come abbiamo visto è un concetto complesso e quindi molto articolato) debbano essere ricercati e analizzati a livello individuale. Ma siamo convinti altresì, che questi elementi, queste determinanti, abbiano un ruolo sociale, per così dire si diffondano nell'ambiente. Il prossimo passo, a questo punto ci appare quello di intraprendere un'analisi più approfondita di quei principi che da più parti sono stati indicati come costitutivi del capitale sociale; ci riferiamo in particolare alle idee di altruismo, di equità, di team thinking, di reciprocità e di fiducia.

## 1.6 Determinanti individuali del capitale sociale.

La "capacità di fare le cose insieme", costituisce la definizione informale di capitale sociale. E' tale capacità che consente a compratore e venditore nel CTG di portare a buon fine il trasferimento del bene, così come a ciascuno di noi di non rimanere paralizzati dalla paura dei comportamenti opportunistici. Ma che origine ha tale capacità? Quali sono le sue caratteristiche essenziali? Secondo alcuni, l'origine del capitale sociale va ricercata nell'ambiente sociale nel quale gli agenti operano, per altri invece l'origine va ricercata a livello individuale, vale a dire, delle singole norme comportamentali, che per ragioni diverse, culturali, ideologiche, religiose, un certo soggetto segue, più o meno consapevolmente, nel suo agire. Tali norme sono essenzialmente quelle che Fukuyama (1995) definisce "le virtù della cooperazione", e cioè: altruismo, fiducia, reciprocità, senso di equità, senso di appartenenza.

Cercheremo di analizzare di seguito alcuni dei modelli che incorporano tali principi, i quali, in un modo o nell'altro, affiancano, in particolari circostanze, il principio dell'autointeresse, nel determinare le scelte degli agenti.

L'azione di questi principi non è da ritenersi mutuamente esclusiva, essi infatti possono operare sia singolarmente che congiuntamente nel processo deliberativo che sfocia nella scelta. Tratteremo i singoli principi in isolamento l'uno dall'altro, sia per ragioni di chiarezza espositiva, sia perché i modelli che incorporano ed operazionalizzano tali principi, procedono allo stesso modo, incorporando ad uno ad uno, i vari *motives*.

### 1.6.1 Altruismo.

Esiste ormai una considerevole mole di evidenza empirica che suffraga la convinzione secondo cui considerazioni di tipo altruistico influenzano il comportamento degli agenti anche in situazioni altamente competitive come potrebbe essere una transazione di mercato. Seguendo Margolis (1982) possiamo definire come altruistico quell'agente la cui utilità cresce (decresce) al crescere (decrescere) dell'utilità degli altri soggetti con cui esso interagisce. Tali variazioni sono ponderate in modo tale che seppur importanti, le considerazioni altruistiche hanno un peso inferiore rispetto a quelle del soggetto in esame. Un tale soggetto altruista può essere descritto da una simile funzione di utilità; dati due soggetti  $A$  e  $B$

$$U_A(s,t) = x_A(s,t) + \alpha_A x_B(s,t)$$

Dove  $x_A(s,t)$  è l'esito per il giocatore  $A$ , associato alle strategie  $s$  per  $A$  e  $t$  per  $B$ ; mentre  $x_B(s,t)$  è l'esito per il giocatore  $B$  associato alle stesse strategie e  $\alpha_A$  ( $0 < \alpha < 1$ ) è il peso che il giocatore  $A$  attribuisce all'utilità del giocatore  $B$ . Tale modello esplicativo potrebbe spiegare il maggiore tasso di cooperazione

osservato rispetto a quello previsto dalla teoria tradizionale, in situazioni tipo quelle descritte in figura 1. Un soggetto altruista infatti sfugge alla tentazione dell'opportunismo in quanto beneficia in maniera indiretta degli incrementi dell'utilità degli altri soggetti. L'esito pareto-superiore pari a  $(V_b, 20)$  è quindi coerente con un comportamento di tipo altruistico.

### Team-Thinking

Nelle teorie che incorporano l'idea di team-thinking (Sugden, 1993; Bacharach 1999), gli agenti scelgono corsi di azione che seppur non immediatamente convenienti (in termini individualistici) sono ottimali per il gruppo con il quale i soggetti stessi si identificano. Questo principio si differenzia rispetto all'altruismo, come descritto più sopra, in quanto, quest'ultimo si basa sull'idea che l'ordinamento delle preferenze del soggetto è influenzato dal livello di utilità degli altri, ma dato tale ordinamento, il soggetto rimane un massimizzatore strumentale della propria utilità individuale, così come accade nella teoria tradizionale. Diversamente, nei modelli di team-thinking, viene sviluppata una tipologia di razionalità che rinuncia al requisito della strumentalità, così come generalmente esso viene inteso. L'agente infatti, è un individuo ma inserito in un'entità collettiva. Tale inserimento fa sì che esso non segua più schemi deliberativi individualisticamente strumentali. Una volta riconosciuta la sua appartenenza all'entità collettiva (comunità, gruppo, famiglia...) il soggetto agirà in modo da rispondere non più alla domanda – “come posso fare per massimizzare il mio benessere”, quanto piuttosto alla domanda – “come posso fare la mia parte, dato che tutti gli altri appartenenti al gruppo la faranno, per far sì che il piano del gruppo arrivi a buon fine”? Per questa differenza nel processo motivazionale degli agenti, il team-thinking non può in nessun modo essere ricondotto ad uno schema di *rational choice theory*, nel quale il soggetto agisce solo in relazione al proprio schema di preferenze. Il concetto stesso di “team preferences”, non può neanche essere formulato in un contesto tradizionale. Sugden (2000), incorporando il concetto di team-thinking in un modello formale, descrive un team-thinker come un soggetto che valuta e classifica “alternative arrays of action by members of the team” (p.193) non con riferimento alle preferenze di ciascun individuo, ma piuttosto rispetto alle preferenze del team. “Fare la propria parte”, nel perseguire gli obiettivi del team implica l'elaborazione di una credenza rispetto alle possibili azioni degli altri appartenenti al team stesso. Se in un team, il fatto che ogni componente farà la propria parte, è *common knowledge*, allora diventa razionale per tutti adeguarsi al piano del team. Michael Bacharach segue una linea argomentativa simile, ma riduce il problema ad una credenza probabilistica. Anche se la probabilità di adeguamento è minore di 1, date alcune condizioni può continuare ad essere razionale comportarsi da team-thinker.

Anche un tale modello d'azione risulta essere coerente con un alto livello di cooperazione in situazioni caratterizzate dal rischio di opportunismo, come quella descritta in figura 1, in quanto l'interesse dei singoli, anche collettivamente diventa scegliere quelle azioni che massimizzano l'utilità del team globalmente intesa (posto che questo sia la finalità del gruppo, come nel caso dello scambio che stiamo considerando). In questo modo tutti i paradossi dell'azione collettiva scaturiti dal conflitto tra razionalità individuale e collettiva, vengono dissolti attraverso la creazione di una gerarchia di obiettivi.

#### 1.6.2 Avversione all'iniquità.

Il terzo principio, che consideriamo costitutivo a livello individuale, del più complesso concetto di capitale sociale, è quello che viene definito come avversione all'iniquità. Un agente è avverso all'iniquità quando cerca contemporaneamente di massimizzare la sua utilità individuale e di minimizzare la differenza tra quest'ultima e quella dei soggetti con i quali egli interagisce. Tale principio è stato formalizzato per esempio, da Fehr e Schmidt (1999), in un modello che prevede una funzione di utilità, per un ipotetico agente A, che si trova ad interagire con un agente B, di questo tipo:

$$U_A(s,t) = x_A(s,t) - \alpha_A \text{Max} [x_A(s,t) - x_B(s,t); 0] - \beta_A \text{Max} [x_B(s,t) - x_A(s,t); 0].$$

$$\alpha_A < \beta_A ; \alpha_A > 0$$

Questa espressione cattura l'intuizione secondo cui i soggetti cercano di evitare distribuzioni ineguali di ricchezza in modo tale però, da preferire, a parità di condizioni, di trovarsi dalla parte avvantaggiata piuttosto che da quella svantaggiata. Anche tale classe di modelli è coerente con alti livelli di cooperazione. E sembra importante nella definizione bottom-up di capitale sociale.

### 1.6.3 Reciprocità.

Un'altra classe di teorie che incorpora un elemento cruciale del concetto di social capital, è quella delle teorie della reciprocità. Tali teorie incorporano l'idea secondo cui un agente è disposto a sacrificare parte della sua ricchezza materiale pur di beneficiare un soggetto che si è comportato cooperativamente con lui, o viceversa, per danneggiare un soggetto che si è comportato scorrettamente. Questa idea è stata formalizzata in vari modi, ci concentreremo qui in particolare sul modello di Rabin (1993) e su quello di Falk e Fishbacher (1999)

Partendo dal lavoro di Geneakoplos, Pearce e Stacchetti (1989), e di Gilboa and Schmeidler (1988), Matthew Rabin introduce l'idea secondo cui i payoff degli agenti non dipendono solo dalle azioni degli agenti stessi, come nella tradizionale teoria dei giochi, ma anche dalle intenzioni, dalle credenze e dalle emozioni degli agenti. Le situazioni nelle quali tali fattori contano, sono definite attraverso "giochi psicologici".

Rabin introduce accanto alle altre assunzioni della teoria dei giochi quella di "reciprocating kindness", cioè l'idea secondo cui "people are altruistic to other altruistic people and are motivated to hurt those who hurt them" (p. 1281). Tale assunzione è sostenuta da una notevole evidenza sperimentale che in certe condizioni mostra come le persone:

1. cooperano anche quando ciò sarebbe contrario al loro autointeresse;
2. puniscono gli oppositori anche se ciò è costoso, anche in situazioni di gioco one-off;
3. tale comportamento aumenta col ridursi del costo sostenuto.

Nel modello di Rabin i giocatori valutano le scelte degli altri giocatori non solo sulla base dei payoff che esse determinano, ma anche sulla base del cosiddetto "degree of kindness" incorporato o manifestato dalle loro azioni. Se cioè il giocatore A si aspetta che il giocatore B crede che A si comporterà in un certo modo e lui da par suo decide di comportarsi in modo tale da far sì che A guadagni un payoff superiore ad un certa misura (*equitable payoff*) ritenuta equa, allora la scelta attesa di B viene classificata da A come positiva ed elicitata nei confronti di B una risposta cooperativa. Qualora invece il payoff atteso dovesse essere minore di quello equo, tale aspettativa eliciterebbe una risposta punitiva. In questo modo allora gli esiti delle scelte di A (o B) dipendono da:

1. la strategia scelta da A (o B)
2. la credenza di A (o B) circa la strategia di B (o A);
3. la credenza di A (o B) circa la credenza di B (o A) circa la scelta di A (o B).

Il livello di "kindness" di A verso B può essere definito come il rapporto tra (Il payoff guadagnato da B – il payoff ritenuto equo da B) / (Il payoff più alto che B avrebbe potuto guadagnare, tra quelli definiti da punti Pareto-efficienti – il payoff più basso che B avrebbe potuto prendere).

Se consideriamo un gioco tra A e B, nel quale A può scegliere una strategia  $s$  dall'insieme delle strategie  $S$ , e B una strategia  $t$  dall'insieme  $T$ . Il payoff materiale di A è definito come  $v_A: S \times T \rightarrow \mathfrak{R}$ ; allo stesso modo possiamo definire il payoff per B. Assumiamo ora il punto di vista di B: il payoff più alto che egli può ottenere giocando  $t$ , viene definito come  $v^h(t)$ , mentre  $v^{\min}(t)$ , sarà il payoff più basso associato sempre alla stessa strategia. Definiamo con  $v^l(t)$  il payoff più basso tra quelli Pareto-efficienti. Possiamo allora calcolare il payoff ritenuto equo da B come:

$$v_B^e(t) = \frac{1}{2}[v^h(t) + v^l(t)]$$

di conseguenza la funzione “kindness”, (quanto A è stato positivo nei confronti di B) sarà definite da:

$$k_{AB}(s, t^b) = \frac{[v_B(s, t^b) - v_B^e(t^b)]}{[v_B^h(t^b) - v_B^{\min}(t^b)]}$$

cioè, A è positivo quando  $v_B(s, t^b) > v_B^e(t^b)$  mentre è negativo quando  $v_B(s, t^b) < v_B^e(t^b)$ , dove  $t^b$  è la strategia che A pensa B giocherà. Lo stesso si può dire di B rispetto ad A. In tali situazioni I giocatori massimizzano una funzione di utilità che è formata da una parte “materiale” e da una parte “psicologica” data dal prodotto della kindness individuale con la kindness attesa dell’altro giocatore. Se denotiamo con  $s^{bb}$ , la credenza di A sulla credenza di circa la strategia di A, allora possiamo scrivere:

$$u_A(s, t^b, s^{bb}) = v_A(s, t^b) + k_{BA}^b(s^{bb}, t^b)[1 + k_{AB}(s, t^b)]$$

dove  $k_{BA}^b$  rappresenta quanto A crede che B sia positivo nei suoi confronti. Questo significa che se A si aspetta cooperazione (non cooperazione) da B, e la ottiene, ciò contribuisce positivamente alla sua utilità, mentre situazioni miste sono sorgente di disutilità.

Rabin dimostra l’esistenza di un concetto di equilibrio *fairness equilibrium* quando, nel caso di strategie  $s$  e  $t$ :

- i) entrambi i giocatori massimizzano le loro utilità dae le credenze del primo e del secondo ordine;
- ii) tali credenze sono confermate in equilibrio,  $s=s^b=s^{bb}$  and  $t=t^b=t^{bb}$ .

Consideriamo, a mo’ di esempio, il noto “dilemma del prigioniero” (figura 2). Supponiamo che B si aspetti che A giochi “coop”. B, a sua volta può scegliere se giocare “coop” o “defect”. Mentre per la teoria dei giochi tradizionale “defect” è sempre una strategia dominante, nel modello di Rabin, in quanto se B si aspetta che A giochi “coop”, e decide di giocare “coop”, ciò verrebbe giudicato positivamente da A (il payoff di A sarebbe maggiore di quello ritenuto equo), e viceversa, otterremo un *fairness equilibrium* nel qual entrambi i giocatori reciprocheranno tale positività attesa optando per “coop”.

Figura 2. “Dilemma del prigioniero”

		Giocatore B	
		Coop	Defec
Giocatore A	Coop	6      6	7      0
	Defec	7      0	5      5

Supponiamo che A giochi “coop” e che B si aspetti che A effettivamente giochi “coop”, il payoff equo sarebbe allora  $v_B^e(coop) = 1/2[6+0] = 3$ .

Allo stesso modo per A,  $v_A^e(coop) = 3$ .

Sostituendo i due payoff equi nelle funzioni kindness di A e B otteniamo

$k_{AB}(coop, coop) = [6-3]/[6-0] = 1/2$  come misura della kindness di A verso B e

$k_{BA}(s, t^b) = 1/2$  come misura della kindness di B verso A.

Se sostituiamo tali valori nella funzione di utilità otteniamo che:

$$u_A(coop, coop) = 6 + \alpha_A [1/2(1/2 + 1/2)] = 6 + 1/2 \alpha_A \quad e$$

$$u_B(coop, coop) = 6 + 1/2 \alpha_B$$

Dati tali valori quindi si dimostra che (coop, coop) è un equilibrio per  $\alpha > 2$ . Per tali valori infatti diventa razionale sia per A che per B cooperare. Tale cooperazione diventa possibile sono perché assumiamo che i soggetti siano reciprocanti.

Un altro interessante tentativo di allargare il *framework* della teoria dei giochi tradizionale è quello proposto da Armin Falk e Urs Fischbacher (1999), nella loro "Theory of Reciprocity" (FF-TR da qui in avanti). Tale teoria è simile a quella di Rabin, per cui ne evidenzierò qui, solo i tratti distintivi. Come Rabin anche qui viene assunto il concetto di reciprocità come un dato - "Reciprocity means that people reward kind actions and punish unkind ones" (p.1). Questa teoria, molto più che quella di Rabin si basa esplicitamente sul ruolo delle intenzioni. I soggetti infatti "reagiscono" alle azioni degli altri non solo in relazione alle conseguenze che tali azioni producono, ma anche alle intenzioni che esse veicolano. La stessa azione quindi potrebbe essere valutata diversamente a seconda dell'intenzione che l'ha motivata. L'importanza di questo aspetto è evidenziato in esperimenti nei quali un *ultimatum game*, è giocato sia contro un altro soggetto umano sia contro un computer. I risultati mostrano che la stessa offerta viene accettata quando espressa casualmente da un computer, ma rifiutata quando deriva da una scelta consapevole di un altro soggetto umano. Consideriamo i giochi descritti nelle figure 3a and 3b:

Figura 3a: "Ultimatum Game - ridotto"

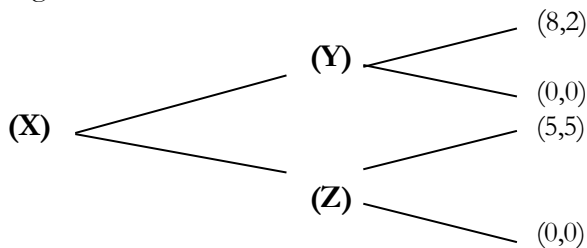
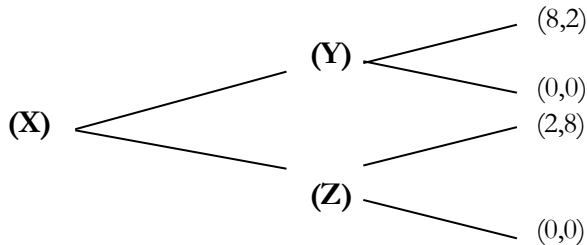


Figura 3b: "Best-Shot Game - ridotto"



Nel primo gioco all'agente è chiesto di dividere una dotazione iniziale di 10 tra lui ed un altro agente. Se l'altro agente accetta la divisione, questa è confermata, altrimenti, se la divisione proposta viene rifiutata, entrambi i giocatori non guadagnano niente. Le divisioni possibili in questo caso sono solo due: (8, 2) oppure (5, 5). Nel secondo gioco abbiamo una situazione simile, ma questa volta le divisioni possibili sono simmetriche, o (8, 2) oppure (2, 8). La prima divisione nel gioco 1 può essere considerata equivalente alla prima divisione nel gioco 2? L'analisi sperimentale sembra suggerire una risposta negativa (Falk - Fehr - Fishbacher, 1998). Si osserva infatti una frequenza di rifiuti molto più alta nel primo gioco che nel secondo. Una possibile spiegazione di questa osservazione risiede nel fatto che i soggetti valutano appunto sia le conseguenze delle azioni che le intenzioni ad esse sottese. Queste ultime possono essere inferite dall'analisi dell'intero set di strategie possibili, vale a dire dalle scelte che sono state compiute ma anche da quelle che sarebbero potute essere selezionate e non lo sono state. In questo senso, nel primo gioco chi sceglie una divisione (8,2) lo sta facendo scartando una divisione più equa, vale a dire (5,5), cosa che invece non accade nel secondo gioco. Scegliere una divisione ingiusta scartandone una giusta implica delle intenzioni non cooperative e decisamente autointeressate. E tale scelta infatti viene punita con un più elevato tasso di rifiuti.

Il modello in questione cerca di cogliere tale *pattern* comportamentale introducendo nella funzione di utilità due fattori addizionali, un fattore "kindness" ( $\phi$ ) e un fattore "reciprocation" ( $\sigma$ ). La strategia è simile a quella di Rabin, prevede cioè di trasformare il gioco iniziale in un gioco psicologico nel quale l'utilità finale dipende non solo dai payoff materiali, ma anche dai fattori addizionali  $\phi$  and  $\sigma$ .

Supponiamo di considerare il giocatore  $i$  che le cui mosse vengono effettuate nei nodi descritti in  $N_i$ ;  $n$  denota il singolo nodo.  $A_n$  è il set di azioni aperte ad  $i$  nel nodo  $n$ .  $F$  è l'insieme dei nodi dell'intero gioco. I payoff di  $i$  sono calcolati dalla funzione  $\pi_i: F \rightarrow \mathfrak{R}$ . Denotiamo con  $s'_i$ , le credenze del primo ordine di  $i$  circa le strategie di  $j$ . Le credenze del secondo ordine saranno denotate da  $s''_i$ . I payoff attesi per entrambi i giocatori sono definiti come ( $s_i \in S_i$  e  $s_j \in S_j$ ),  $\pi_i(s_i, s_j)$  e  $\pi_j(s_i, s_j)$  rispettivamente per  $i$  e per  $j$ , date le strategie  $s_i$  e  $s_j$ . Definiamo inoltre  $\pi_i(n, s_i, s_j)$  come il payoff condizionale al nodo  $n$ , cioè il payoff atteso di  $i$  corrispondente alle strategie  $s_i, s_j$  giocate nel sottogioco scaturente da  $n$ . La funzione di utilità di ogni giocatore (diciamo  $i$ ) sarà formata da un payoff materiale più il fattore "kindness" più il fattore "reciprocation". Il fattore "kindness" è una misura composta che incorpora il valore della conseguenza dell'azione con il suo livello di intenzionalità. La conseguenza dell'azione è misurata dall termine  $\Delta$ , definito formalmente come:

$$\Delta_n := \pi_i(n, s''_i, s'_i) - \pi_i(n, s''_i, s'_i)$$

dove  $\Delta > 0$  denota un esito vantaggioso per l'agente e  $\Delta < 0$  uno svantaggioso.

Per ottenere una misura della "kindness", tale termine  $\Delta$  va moltiplicato per il fattore "intentions",  $\vartheta$  ( $0 \leq \vartheta \leq 1$ ). Questo fattore dipende dalla scelta dell'opponente dato l'insieme delle strategie alternative. Il valore di questo termine può essere calcolato attraverso una funzione  $\Omega$ , definita come segue:

$$\Omega(\pi_i, \pi_j, \pi_i^0, \pi_j^0) := \begin{cases} 1 & \text{if } \pi_i^0 \geq \pi_j^0 \text{ and } \pi_i < \pi_i^0 \\ \varepsilon_i & \text{if } \pi_i^0 \geq \pi_j^0 \text{ and } \pi_i \geq \pi_i^0 \\ \max[ (1 - ((\pi_i - \pi_j) / (\pi_i^0 - \pi_j^0))), \varepsilon_i ] & \text{if } \pi_i^0 < \pi_j^0, \pi_i > \pi_i^0 \text{ and } \pi_i \leq \pi_j \\ \varepsilon_i & \text{if } \pi_i^0 < \pi_j^0, \pi_i > \pi_i^0 \text{ and } \pi_i > \pi_j \\ & \text{if } \pi_i^0 < \pi_j^0 \text{ and } \pi_i \leq \pi_i^0 \end{cases}$$

Dove  $\varepsilon_i$  è un parametro con  $0 \leq \varepsilon_i \leq 1$ .

I diversi valori restituiti da tale funzione devono essere interpretati come segue:

- 1)  $j$  ha trattato positivamente  $i$  ( $\pi_i^0 \geq \pi_j^0$ ). Siccome  $j$  ha potenzialmente la possibilità di ridurre il payoff di  $i$  ( $\pi_i < \pi_i^0$ ), la sua azione deve essere considerata pienamente intenzionale.

- 2)  $j$  ha trattato  $i$  positivamente ( $\pi_i^0 \geq \pi_j^0$ ). Siccome  $j$  non ha la possibilità di ridurre il payoff di  $i$  ( $\pi_i \geq \pi_j^0$ ), la sua azione non può essere considerata pienamente intenzionale. In questo caso si applica il parametro  $\epsilon_i$ .
- 3)  $j$  ha trattato negativamente  $i$  ( $\pi_i^0 < \pi_j^0$ ). Siccome  $j$  ha la possibilità di incrementare il payoff di  $i$  senza ridurre il suo benessere ( $\pi_i > \pi_i^0$  and  $\pi_i \leq \pi_j$ ) allora l'azione negativa va considerata pienamente intenzionale.
- 4)  $j$  ha trattato negativamente  $i$  ( $\pi_i^0 < \pi_j^0$ ). Siccome  $j$  ha la possibilità di incrementare il payoff di  $i$  ( $\pi_i > \pi_i^0$  and  $\pi_i > \pi_j$ ) ma a costo di una riduzione del suo benessere, allora l'azione negativa non va considerata pienamente intenzionale. In questo caso  $\Omega$  è uguale a  $\max[ (1 - ((\pi_i - \pi_j) / (\pi_i^0 - \pi_j^0)) , \epsilon_i ]$ . Il primo fattore della precedente espressione misura quanto sarebbe stata svantaggioso per  $j$ , scegliere un'azione che avrebbe portato ad un incremento del payoff di  $i$ .
- 5) In questo quinto caso  $j$  non ha alter possibilità se non fare ciò che decide di fare

Una volta che tutte queste caratteristiche dei fattori addizionali sono state definite possiamo considerare la funzione di utilità risultante, come:

$$U_i(j) = \pi_i(j) + \rho_i \sum_{n \rightarrow j} \varphi(n) \sigma(f, n)$$

Dove il primo termine indica il payoff materiale, il secondo rappresenta l'impatto della reciprocità determinato da un parametro individuale e dal fattore "reciprocation".

Questa, brevemente, la descrizione del modello, che riesce a dar conto di una grande varietà di dati empirici derivanti ad una ampia gamma di situazioni sperimentali.

#### 1.6.4 Fiducia e rispondenza fiduciaria.

Abbiamo nei precedenti paragrafi analizzato in qualche dettaglio alcuni modelli che formalizzano ed operazionalizzano i concetti di altruismo, avversione all'iniquità, team-thinking e reciprocità. In questo prenderemo in considerazione il concetto di fiducia, nella particolare forma di rispondenza fiduciaria. Il concetto di fiducia, fra tutte le determinanti individuali del capitale sociale è certamente il più importante ma anche il più ambiguo. Da questa ambiguità deriva anche l'elusività del concetto stesso di social capital.

Iniziamo col restringere il campo, e considerare quindi solo quel tipo di fiducia che si esprime in una relazione interpersonale. In questo contesto è ancora importante distinguere tra l'atto di fidarsi e quello di dimostrarsi affidabile. Mentre il primo è spiegabile in termini di *rational choice theory* (posto che l'agente assuma l'altro come affidabile), il secondo comportamento sfugge ad una spiegazione in termini tradizionali.

Possiamo dire che fidarsi di qualcuno significa correre il rischio di intraprendere una azione il cui esito dipende dall'azione di colui di cui ci siamo fidati, il cui comportamento non possiamo controllare e che ha quindi la possibilità di determinare uno stato di cose peggiore per noi rispetto a quello nel quale ci saremmo trovati nel caso in cui non ci fossimo fidati. Per quanto riguarda invece chi viene investito della nostra fiducia, esso si può definire affidabile nel momento in cui la sua azione, anche se costosa, fa sì che chi si è fidato, finisca con un esito non peggiore rispetto a quello che avrebbe ottenuto non fidandosi.

Tali coppie di comportamenti, fiduciari e affidabili si osservano spesso nella realtà. Suggestivo, come potenziale spiegazione dei comportamenti affidabili, che nel processo decisionale dell'agente che si vede investito della fiducia altrui abbia un ruolo rilevante quello che definisco come meccanismo di "rispondenza fiduciaria". Con tale termine designiamo quel meccanismo in virtù del quale il semplice atto di fidarsi motiva il destinatario a non tradire tale fiducia.

Il primo riferimento, a mia conoscenza, ad un meccanismo simile si trova in Horsburgh's (1960), il quale utilizza il termine "therapeutic trust", per descrivere come "One of the reason for (A's) willingness to risk the loss of his money is a belief that this may induce (B) to act more honourably

than he originally intended". Secondo Horsburgh, quindi "therapeutic trust" è definito come quella "reliance which aims at increasing the trustworthiness of the person in whom it is placed" (1960, p. 346). Altre forme di rispondenza fiduciaria sono state descritte soprattutto nella letteratura filosofica. Philip Pettit (1995) recentemente ha introdotto il termine *interactive reliance* per indicare qualcosa di simile, e cioè come l'affidarsi esplicitamente all'azione di un altro "will strengthen or reinforce (B's) existing reasons to do that which (A) relies on him to do" (p. 206). Anche il sociologo Mark Granovetter, è del parere che "people (are) hence obedient to the dictates of consensually developed systems of norms and values, internalised through socialisation, so that obedience is not perceived as a burden (of the) desire to achieve a favourable self-image by winning approval from others" (1985, p. 483).

Sembra esserci quindi un certo consenso intorno all'idea, ma sorprendentemente fino ad ora, tale concetto, non era mai stato analizzato in termini formali. In un lavoro precedente (Pelligra, 2002a) ho presentato un modello di interazione strategica nel quale il meccanismo di rispondenza fiduciaria gioca un ruolo primario, accanto all'autointeresse, nel motivare la scelte dei soggetti. In tale modello, un ipotetico soggetto B, di cui il soggetto A si è precedentemente fidato, e che deve decidere se comportarsi in modo affidabile o opportunistico, lo fa sulla base di una funzione di utilità di questo tipo:

$$U_B(s_A, s_B) = \pi_B(s_A, s_B) + \Theta_A \Omega_B(s_B) \gamma_B \tau "$$

L'utilità finale è determinata dall'esito materiale dell'interazione più un valore dato da un fattore di "appropriateness" ( $\Omega_B$ ) e dal parametro  $\Theta_A$ . Secondo il modello, quando A si comporta fiduciosamente e B in modo affidabile, il prodotto  $\Omega_B \Theta_A = 1$ , quando invece la fiducia di A viene tradita da un comportamento opportunistico di allora si avrà  $\Omega_B \Theta_A = -1$ . Il tutto è aumentato dalla credenza del secondo ordine di A, vale a dire da quanta affidabilità A si aspetta da B. Quindi tanto maggiore sarà la delusione di A tanto minore sarà l'utilità di B e viceversa. Attraverso questo modello si possono spiegare tutti quegli esempi di cooperazione che, così diffusi nella realtà, sfuggono ai modelli tradizionali.

### 1.7 Il ruolo della società civile e del terzo settore.

Abbiamo discusso nei precedenti paragrafi la natura e varie modellizzazioni di alcuni dei principi comportamentali, cosiddetti pro-sociali, che determinano un incremento di efficienza nelle situazioni di scelta collettiva. Questi principi hanno in comune il superamento del mero autointeresse come principio guida delle scelte dell'agente. Tale superamento implica l'adesione a norme che non determinano l'immediato perseguimento della massimizzazione dell'utilità individuale, ma che, nel lungo periodo ed in una dinamica di relazione con altri soggetti, garantiscono risultati pareto-superiori. A questo punto ci si potrebbe chiedere che origine hanno tali principi e tali norme, perché in alcuni casi esercitano la loro influenza in maniera più forte ed in altri meno?

Una possibile risposta va ricercata nel ruolo della società civile come fucina di valori pro-sociali. I rapporti informali, volontari e spesso *other-regarding*, che definiscono la società civile, e quindi *a fortiori*, l'economia civile, sono, come noto, fortemente orientati da principi non opportunistici (Sacco – Zamagni, 2001). L'espansione di tale settore porta con sé la diffusione di tali norme comportamentali che a loro volta si "istituzionalizzano" e "impersonalizzano", come illustrato più sotto, determinando un processo virtuoso di accumulazione di capitale sociale. Semplificando si può dire che una elevata performance economica in termini generali è legata alla dotazione di capitale sociale e che questa è determinata fortemente dalla vitalità della società civile, in particolare nella sua dimensione economica. Per comprendere come l'attività dell'economia civile possa innescare questo processo di produzione di valori pro-sociali è importante tenere presente una caratteristica peculiare dei comportamenti che come abbiamo visto informano tale settore d'attività. Mi riferisco in particolare al fatto evidenziato da molti (Arrow, 1974; Hirschman, 1984; Dasgupta, 2000), in virtù del quale beni quali, la fiducia, la reciprocità, l'altruismo ed altri simili, hanno la caratteristica





A livello individuale quindi, la fiducia, la reciprocità e le altre norme, informano le scelte dei soggetti che però, a causa delle conseguenze positive che portano e delle istituzioni aggreganti che originano, influenzano il livello sociale attraverso la creazione di un “clima” più o meno adatto alla cooperazione. Questo processo dinamico è illustrato nello schema in figura 4.

Possiamo quindi dire che le determinanti individuali, che nello schema abbiamo chiamato “pre-requisiti”, sono allo stesso tempo sia *input* che *output* del processo di interazione economica e sociale. Sono sia la causa che determina una relazione cooperativa soddisfacente sia l’effetto che tali relazioni, una volta sedimentate in istituzioni e attraverso la diffusione culturale, determinano. E’ il premio Nobel Amartya Sen che fa notare come – “Il successo globale di un’impresa [una relazione cooperativa soddisfacente, nella nostra terminologia] è in larga misura un bene pubblico da cui scaturiscono benefici collettivi che non possono essere scomposti in pezzetti, ciascuno composto dalla ricompensa specifica di ogni persona, commisurata al contributo proprio di quella persona” (2000, p.101). Una relazione cooperativa innesca un circolo virtuoso che determina l’aumento di Capitale Sociale, mentre se la relazione non va a buon fine (la fiducia viene tradita, il dono non reciprocato, l’identificazione non attuata, etc., etc.) si diffonde una cultura che tenderà ad erodere lo stock di Capitale Sociale detenuto dai soggetti e ad ostacolare la diffusione di una cultura cooperativa.

## 1.8 Creare e distruggere fiducia: *institutional design e policy*.

Abbiamo cercato di delineare il processo attraverso al quale è possibile, a partire dalla dimensione individuale, l’accumulazione di capitale sociale. Sottolineerei “possibile”. Si tratta infatti di una condizione necessaria ma non sufficiente. Le stesse condizioni iniziali infatti possono portare ad una erosione di tale stock di capitale, qualora la sfera dell’economia civile venga regolamentata da un quadro normativo non adeguato alla sua natura. Se la cornice di regole che viene posta alla base di tale settore non tenesse conto, infatti, delle caratteristiche peculiari dei processi motivazionali caratteristici di tale settore, il rischio sarebbe quello di determinare una erosione piuttosto che una accumulazione di capitale sociale. Per questo è importante innanzitutto comprendere la natura dei principi che animano i soggetti dell’economia civile ed in secondo luogo inserire procedure normative rispettose di tali principi. Si pone il problema quindi della progettazione di istituzioni capaci di incentivare la *civiness* degli agenti, senza rinunciare a scoraggiare i comportamenti opportunistici.

Si capisce, dall’analisi fatta nei paragrafi precedenti, in particolare per quanto riguarda il principio di rispondenza fiduciaria, che, così come è possibile attraverso un atto di fiducia creare affidabilità, si può al contrario, favorire l’opportunismo attraverso atti di sfiducia. Tale fatto diventa importante quindi, nel momento in cui si progettano schemi relazionali (*design*) o politiche di sostegno e indirizzo (*policy*).

### 1.8.1 Sistemi normativi *deviant-centered*.

L’attività di *design* è tradizionalmente basata su una idea di agente che non è molto diversa da quella postulata dalla teoria economica tradizionale (Goodin, 1996). Tale prospettiva trova ispirazione nella massima di David Hume, il quale suggerisce che nella progettazione di regole comuni – “ogni uomo deve essere considerato come un furfante (con) nessun altro fine in tutte le sue azioni all’infuori dell’interesse privato” (1875, p.117-8, trad. dell’A.). Questo tipo di strategia è stata definita *deviant-centered* (Pettit, 1996) ed è basata sulla convinzione secondo la quale gli agenti badano solo alle conseguenze delle loro azioni, non al processo attraverso il quale tali conseguenze si producono. Come abbiamo visto nei modelli considerati, in particolare per quanto riguarda la reciprocità e la rispondenza fiduciaria, e in tutti i comportamenti che quei modelli cercano di spiegare, tale assioma non è verificato. Trascurare questa inadeguatezza descrittiva fa sì che spesso, applicando una strategia di tipo *deviant-centered*, si ottenga di far aumentare proprio quei comportamenti che in origine

si intendeva scoraggiare (Ayres – Braithwaite, 1992). Di seguito riportiamo alcuni degli effetti perversi che un tipo di regolazione *deviant-centered* può causare<sup>5</sup>:

- 1) un tipo di regolamentazione *deviant-centered*, presupponendo che un atteggiamento cooperativo derivi solo da incentivi di tipo autointeressato, mina alla radice l'efficacia di motivazioni intrinseche e pro-sociali;
- 2) sanzioni di tipo tradizionale segnalano ai soggetti potenzialmente affidabili, che il modello di azione dominante in un dato ambiente è quello opportunistico;
- 3) possono verificarsi fenomeni di *adverse selection*, in virtù dei quali, un ambito di attività tradizionalmente ad alta intensità di idealità, comincerà ad attirare soggetti meno motivati da un punto di vista intrinseco;
- 4) può inoltre avvenire che anche soggetti disposti a cooperare in assenza di incentivi e sanzioni di tipo materiale, dopo l'introduzione di tali incentivi, rendano il loro comportamento condizionale all'erogazione degli stessi;
- 5) possono apparire fenomeni di solidarietà inversa, in virtù dei quali, uno schema sanzionatorio può far scattare la chiusura del gruppo, associata ad una reticenza e omertà di fondo che renderebbe difficile l'individuazione delle violazioni e di conseguenza altamente inefficaci le sanzioni.

Questi effetti divengono tanto più salienti tanto maggiore è la spinta ideale (le motivazioni intrinseche) che anima una determinata classe di attività. Si capisce quindi l'assoluta rilevanza di queste considerazioni per l'ambito dell'economia civile. La rete di rapporti fiduciari in cui si sviluppa il capitale sociale deve essere considerato un bene produttivo, ma un bene di natura particolare. Innanzitutto tale bene è "fragile", nel senso che, in quanto basato prevalentemente su motivazioni di natura intrinseca, esso può essere, come abbiamo visto, soggetto a fenomeni di erosione e spiazzamento. In secondo luogo occorre tener conto che la fiducia non è scambiabile sul mercato perché ad essa non è attribuibile un prezzo. Non ha prezzo perché nel momento in cui si fosse disposti ad acquistarla (o a venderla), dovrebbero già essere sorti dubbi sulla natura di cosa effettivamente si sta acquistando (o vendendo) (Arrow, 1974).

### 1.8.2 Sistemi normativi *complier-centered*.

Quanto detto sopra a proposito della natura dei legami fiduciari suggerisce la ricerca di un sistema normativo che sia alternativo alla regolamentazione *deviant-centered*, una strategia cioè, se non capace di produrre fiducia e capitale sociale, che almeno non ne accentui l'erosione. Pensiamo in questo senso ad una strategia *complier-centered*, in virtù della quale tutte le motivazioni degli agenti (intrinseche ed estrinseche) sono considerate e gestite tenendo conto della complessità della situazione e dei possibili effetti controproducenti. Tre principi stanno alla base di tale strategia:

- i) occorre selezionare il pool di soggetti sui quali opereranno le sanzioni;
- ii) tali sanzioni devono mirare più a favorire comportamenti cooperativi che non a punire quelli opportunistici; questa attività deve tenere conto delle dinamiche fiduciarie;
- iii) le sanzioni devono considerare sia i potenziali operatori così come i possibili opportunisti.

Il primo punto fa riferimento al fatto che all'utilizzo delle sanzioni occorrerebbe far precedere quello dei cosiddetti *screens*, o filtri. Mentre le sanzioni operano sugli incentivi o disincentivi collegati ad un determinato *set* di scelte, i filtri operano relativamente ad un dato *set* di soggetti o opzioni disponibili. Vale a dire che essi faranno in modo che determinate scelte possano essere prese solamente da certi soggetti e non da altri, oppure che a tali scelte vengano associate solo certe opzioni e non altre. L'attività di *screening* è sia attiva che passiva, vale a dire che opera sia per precludere ad una certa classe di soggetti determinati insiemi di scelte, sia per favorire il fatto che tali scelte possano essere disponibili solo a soggetti che possiedono le caratteristiche desiderate. Una regolamentazione efficiente dovrebbe far sì che si verifichi una selezione nel pool dei soggetti che potrebbero occupare una certa posizione, nel nostro caso, sarebbe auspicabile una misura tendente a favorire l'ingresso in

<sup>5</sup> Tali effetti sono analizzati più compiutamente in Pelligra (2002b).

organizzazioni a movente ideale solo o prevalentemente, di soggetti intrinsecamente motivati e precluderlo a soggetti meramente o prevalentemente autointeressati.

All'utilizzo dei filtri, e siamo al secondo punto, deve essere affiancato quello delle sanzioni, che, in una prospettiva *complier-centered*, saranno principalmente finalizzate a favorire comportamenti naturalmente cooperativi. Tali sanzioni fanno leva principalmente sull'autostima dei soggetti. Se una azione positiva viene riconosciuta come tale, essa ci procura la stima degli altri e di conseguenza la nostra, perché, come già aveva messo in luce Adam Smith nella sua *Teoria dei Sentimenti Morali*, non solo noi vogliamo essere lodati, ma anche e principalmente esser degni di lode.

Il terzo punto si riferisce al fatto che anche in un sistema di regole centrato sulle motivazioni intrinseche occorre tenere presente e scoraggiare la possibilità di violazione e di devianza. Una strategia *complier-centered* affronterà tale problema in modo da salvaguardare la risorsa motivazionale intrinseca. Questo può essere fatto attraverso l'utilizzo di un sistema di regole fortemente gerarchizzato. Si tratta di introdurre per esempio: a) richiami informali, al primo apparire di violazioni; b) richiami formali se il comportamento deviante dovesse persistere; c) sanzioni più severe se il comportamento deviante dovesse risultare sistematico. In questo modo si sfrutta la possibilità di applicare sanzioni, nei primi due stati a) e b), che sono neutre da un punto di vista motivazionale, cioè non segnalano sfiducia e non sono deresponsabilizzanti, non escludendo a priori la possibilità di utilizzare sanzioni di tipo tradizionale nei casi estremi.

### 1.9 Come una conclusione?

La finalità principale del presente lavoro è stata quella di mettere in luce alcuni nessi importanti per la comprensione del ruolo svolto dall'economia civile nel processo di sviluppo economico, ma anche politico e sociale di una comunità.

Il primo nesso importante è quello che lega il capitale sociale alla *performance* economica. Tale legame viene ormai largamente accettato e non presenta aspetti di fondo particolarmente controversi. Il secondo nesso importante è quello tra accumulazione di capitale sociale e attività della società civile. In questo senso la società civile, informata com'è da valori di reciprocità, altruismo, fiducia ed equità, concorre a diffondere ed istituzionalizzare comportamenti pro-sociali, facendo sì che essi trascinino anche nei settori attigui del mercato e dello stato. Terzo punto, abbiamo cercato di descrivere nel dettaglio la relazione esistente tra comprensione ed azione, teoria e *policy*. Ci pare che una attività di progettazione e indirizzo che voglia essere efficace, non possa prescindere da una comprensione profonda del fenomeno che deve normare. Nel caso dell'economia sociale, la natura profondamente relazionale e intrinseca delle motivazioni che animano i soggetti economici, è stata troppo spesso trascurata. Occorre allora comprendere nel dettaglio il funzionamento dei principi ricordati sopra di reciprocità, altruismo, fiducia ed equità, per poter far sì che essi diventino una risorsa rinnovabile. Abbiamo accennato alla possibilità quindi di sviluppare un sistema normativo che sia in questo senso *complier-centered*, funzionale cioè all'accumulazione di tale risorsa.

Solo attraverso una regolamentazione capace di innescare dinamiche autopropulsive, nel pieno spirito della sussidiarietà e della vitalità civile, e quindi lo sviluppo di una economia civile produttiva e innovativa, si può sperare in una ampia diffusione di quelle virtù cooperative che formano il capitale sociale e che in definitiva hanno un impatto positivo anche sul funzionamento dei settori dell'economia for profit e dello stato, tradizionalmente intesi.

### Bibliografia

- Anheier H. – Ben Nér A., (1997), (a cura di) “Economic theories of non profit organization: a Voluntas symposium”, *Voluntas*, 8:93-204.
- Arrow K. J., (1974), *The Limits of Organization*, New York, W.W. Norton Company.
- Binmore K., (1994), *Theory of Game and Social Contract. Playing Fair*. Vol 1, MIT Press, Boston Mass.
- Binmore K., (1998), *Theory of Game and Social Contract. Just Playing*. Vol 2, MIT Press, Boston Mass.
- Bruni L. – Pelligra V., (a cura di) (2002), *Economia come impegno civile*, Roma: Città Nuova Editrice.
- Bruni L. – Sugden R., (2000), “Moral Canals: Trust and Social Capital in the work of Hume, Smith and Genovesi”, *Economics and Philosophy*. .
- Coleman J., (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94:95-120.
- Coleman J., (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge Mass., Cambridge University Press
- Dasgupta P. - Serageldin I. (a cura di), (2000), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, The World Bank Ed., Washington D.C.
- Fudenberg D. – Tirole J., (1992), *Game Theory*, Boston: MIT University Press.
- Goodin R. (1996), a cura di, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Granovetter, M., (1973), “The strength of weak ties”. *American Journal of Sociology*, 78(6):1360-1380.
- Granovetter M., (1985), “Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91:418-510.
- Hansman H., (1980), “The role of non profit enterprise”, *Yale Law Journal*, 89:5-24.
- Hansman H., (1994), “Organisation of production in the human service”, *Ponpo Working Paper series*, Yale University.
- Hume D. (1875), *On the Independence of Parliament*, in *Philosophical Works*, Vol.III, Londra: Green and Grose Ed.
- Kagel J., Roth A. (a cura di) *Handbook of Experimental Economics*, Princeton: Princeton University Press.
- Kingma R.R., (1997), “Public good theories of the non profit sector: Weisbrod revisited”, *Voluntas*, 8:2-24
- Krashinsky M., (1986), “Transaction cost and the theory of the on profit organisations; in Rose-Akerman S., (a cura di) *The economics of non profit institutions*. Oxford:Oxford University Press.
- Krashinsky M., (1997), “Stakeholder theories of the non profit sector”, *Voluntas*, 8,2.
- Kreps D. – Wilson R., (1982), “Reputation and Imperfect Information”, *Journal of Economic Theory*, 27:253-79.
- Kritikos A., (1995), “Cooperation and Reciprocity under different payment Structures”. Mimeo, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).
- Pelligra V. (2002a), “Trust Responsiveness: The Self-fulfilling Quality of Trust”, mimeo, University of East Anglia, Norwich. Pelligra V., (2001),
- Pelligra V., (2002b), “ *Cooperazione e Fiducia :principi ed implicazioni*”, in corso di pubblicazione in *Impresa Sociale*.
- Pettit P. (1995), “The Cunning of Trust”, *Philosophy and Public Affairs*, n. 24, pp. 202-25.
- Pettit P. (1996), “Institutional Design and Rational Choice” in Goodin R., (a cura di), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettit P. (1997), *Republicanism*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam R., (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Mondadori, Milano.
- Putnam R., (2000), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", in *Journal of Democracy*, n.1:65-78.

- Roniger L., (1989), "Towards a comparative sociology of trust in modern societies", paper presented to the XIX World Congress of Sociology, Madrid.
- Sacco P.L. – Zamagni S., (2001), "Civil economy, cultural evolution and partecipatory development: a theoretical enquiry", mimeo, Università di Bologna.
- Sen A.K. (2000), *La ricchezza della ragione*, Bologna: Il Mulino.
- Smith A., (1759/1976), *The Theory of Moral Sentiments*, Indianapolis, Liberty Classics.
- Unali M., (2001), "Teorie del Capitale Sociale: Una lettura Antropologica", mimeo, Università di Cagliari
- Weisbord B.A., (1975), "Toward a theory of the voluntary non profit sector in a three sector economy", in Phelps E.S., (a cura di), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York: Sage Foundation.
- Zamagni S., (1997), "Non Profit come economia civile. Per una fondazione economica delle organizzazioni non profit", mimeo, Università di Bologna.

## Capitolo 2

### L'Offerta e la Domanda di servizi del Terzo Settore

Simone Atzeni\*

#### 2.1 Introduzione

Lo scopo di questo capitolo è fornire una analisi descrittiva del Terzo Settore in Sardegna. Tale attività presenta, come da più parti rilevato<sup>6</sup>, numerose problematiche, legate per gran parte alla definizione dell'oggetto di analisi.

Le *non profit organization* sono infatti definite in genere come categoria residuale<sup>7</sup>. Non sono, cioè, né imprese in senso proprio né unità locali della pubblica amministrazione. La prima categoria si caratterizza come un insieme di risorse allocate in modo da produrre beni e servizi per il mercato. La seconda si configura invece per la sostanziale assenza di un mercato di riferimento e la persecuzione di fini generali e collettivi. Rimangono estranee a questa classificazione, appunto per esclusione, quelle organizzazioni che non hanno fini di profitto ma perseguono ugualmente scopi particolari e non hanno natura pubblica.

Il Decreto Legislativo 460 del 1997 fornisce un supporto per la identificazione dell'oggetto di studio, sebbene in modo non esaustivo, introducendo una figura specifica per il Terzo Settore: le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (ONLUS). In realtà tale normativa definisce l'insieme degli agenti del terzo settore come "attività non commerciali", cioè di natura privata ma impossibilitate per statuto a distribuire eventuali utili fra i soci. L'ampiezza di questa categoria è, ai nostri fini, eccessiva. Vi rientrano infatti, fra gli altri, i sindacati, le fondazioni bancarie ed i circoli ricreativi, per le quali il concetto di *non profit* è "particolarmente labile". Una sottocategoria delle attività non commerciali è rappresentata proprio dalle ONLUS che, oltre a rispettare i caratteri generali appena delineati, devono perseguire finalità collegate a settori specifici determinati per legge<sup>8</sup>. Devono inoltre orientare le attività verso soggetti svantaggiati sotto il profilo psico-fisico, economico e sociale.

Da questa classificazione emerge comunque un ulteriore problema per i fini del nostro studio. Se infatti desideriamo esaminare concetti mutuati dalla teoria economica *mainstream*, sebbene con i dovuti accorgimenti dovuti alla complessità del settore ed alla caratteristica motivazionale dell'impegno in esso profuso dagli agenti, non possiamo contemplare organizzazioni meramente volontaristiche. In esse, infatti, l'attivazione occupazionale, carattere peculiare delle dinamiche di sviluppo locale, è nulla, almeno nel concetto ortodosso della teoria economica.

Alla luce di tali problematiche ci pare opportuno, relativamente alla descrizione dell'offerta, mutuare l'oggetto di analisi presentato nel rapporto SIS (citare fonte), che individua le organizzazioni che:

- producono servizi di interesse collettivo a favore di terzi e/o promuovono l'inserimento di soggetti svantaggiati
- vendono tali prestazioni, anche attraverso finanziamenti pubblici

---

\* Desidero ringraziare Giuliana Caruso, Barbara Dettori e Francesca Mureddu, preziose collaboratrici nella realizzazione di questo lavoro. Senza la loro opera di analisi statistica questa idea non avrebbe avuto gambe sufficienti per proseguire nel suo cammino. Tale idea è nata in seno allo IARES, che ha garantito un ambiente di lavoro vivace e stimolante

<sup>6</sup> Si veda per tutti ISTAT (2001), *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 1999*, Roma

<sup>7</sup> Per una approfondita disamina del problema si veda Usai E. (2000), *ONLUS: dietro questa sigla realtà quasi sconosciute*, Sardegna Economica n.1

<sup>8</sup> Si veda Part. 10 comma 1, lettera a del suddetto decreto che definisce i campi di intervento (assistenza sociale e sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, tutela e promozione di beni culturali ed ambientali, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica)

- occupano una quota minima di personale retribuito tramite formule contrattuali eterogenee (contratti standard a tempo pieno o parziale; collaborazioni esterne occasionali o coordinate e continuative; consulenze professionali).

A partire da queste categorie è poi possibile identificare le seguenti forme giuridiche:

- associazione riconosciuta: ente con una propria identità formalmente definita, con un certo grado di legittimazione esterna e di consolidamento degli assetti interni
- associazione non riconosciuta: minore livello di formalizzazione da cui deriva un grado minore di accreditamento presso le agenzie pubbliche e in configurazioni interne fluide, riconducibili a relazioni di natura informale fra gli aderenti e i volontari, piuttosto che essere basate su criteri di regolazione pre-ordinati
- cooperative sociali: organismi definiti dalla legge 381/1991 per la gestione e l'erogazione di servizi di natura solidaristica attraverso forme organizzative fondate sulla partecipazione e sull'autogestione del lavoro, coniugate con caratteristiche economiche imprenditoriali
- sotto la voce altro sono raggruppate tutte le organizzazioni *non profit* non incluse nelle altre categorie.

Questa sezione proseguirà con il seguente schema. Nei due paragrafi che seguono si descriveranno nell'ordine l'offerta di servizi del terzo Settore in Sardegna (paragrafo 2) e la relativa domanda potenziale (paragrafo 3). Fra i due segmenti di un ipotetico mercato, come comprensibile, non sarà possibile valutare in modo quantitativo le interazioni reciproche. Parleremo infatti di domanda potenziale e non già di domanda effettiva, dato che i rilevamenti sono differenti ed inibiscono dunque un approccio di analisi orientato verso le situazioni di equilibrio. Nonostante ciò si avrà spazio in conclusione su questo tema per alcune note qualitative (paragrafo 5).

## 2.2 L'Offerta

Riferendoci alla classificazione per tipologie prima accennata emerge nell'isola una consistenza delle organizzazioni del terzo settore (da qui OTS) di 1565 unità (Tavola 1). Escludendo le fondazioni e la categoria Altre Associazioni, tale numerosità appare ben ripartita fra Associazioni, Cooperative Sociali e Associazioni di volontariato, queste ultime così contemplate dalla L.R. 39/93. Da una disaggregazione territoriale più dettagliata emerge una ampia concentrazione nella provincia di Cagliari, non a caso il principale bacino di servizio e di lavoro della regione. La preponderanza della provincia di Cagliari emerge anche sotto il profilo organizzativo. Dall'indagine IREF (2000) si nota infatti che le OTS di questo territorio operano mediamente da più tempo ed hanno una dimensione media occupazionale ben superiore rispetto all'aggregato regionale (267 addetti per unità locale, contro i 168 della media regionale; Tavola 2). Si evidenzia inoltre, rispetto alle altre province, una più equilibrata distribuzione delle OTS per tipologia. Nel resto della Sardegna, infatti, hanno netta preponderanza le Cooperative sociali rispetto alle altre forme di offerta.

**Tavola 1. Dimensione e distribuzione del Terzo Settore in Sardegna per provincia**

Provincia	Associazioni	Cooperative sociali	Fondazioni	Associazioni volontariato *	di Altre organizzazioni	Totale
ORISTANO	21	86	2	62	-	171
CAGLIARI	301	172	9	309	1	792
SASSARI	137	94	6	132	-	369
NUORO	69	70	1	92	1	233
<b>TOTALE</b>	<b>528</b>	<b>422</b>	<b>18</b>	<b>595</b>	<b>2</b>	<b>1565</b>

\* iscritte all'albo regionale ai sensi della legge regionale n. 39/1993

Fonte: Iares 1999

**Tavola 2. Numero, anno di costituzione, dimensione media, forma giuridica delle organizzazioni**



**del Terzo settore secondo la provincia**

	CAGLIARI	ORISTANO	NUORO	SASSARI	SARDEGNA
Tot. Organizzazioni	328	84	111	127	650
Anno di costituzione (media)	1985	1989	1990	1987	1987
Dimensione media	267	24	24	162	168
<i>Forma giuridica:</i>					
Associazione	46,3	4,7	22,2	30,4	33,2
Cooperativa sociale	49,7	88,4	73,6	65,8	62,4
Altro ente non lucrativo	4,0	7,0	4,2	3,8	3,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Iref 2000

Nel comparto del Terzo Settore operano in Sardegna quasi 112 mila addetti, per gran parte soci. La quota restante di operatori è equamente distribuita fra volontari ed agenti retribuiti (Tavola 3). Tale distribuzione però è verificata solo a livello aggregato grazie al peso non trascurabile della provincia di Cagliari sul totale. Nelle province di Oristano e Nuoro, infatti, domina la classe sottoposta a retribuzione rispetto a quella dei soci, segno di un parziale e preoccupante allontanamento dallo spirito cooperativistico e motivazionale che dovrebbe animare l'attività di solidarietà sociale.

**Tavola 3. Risorse umane del terzo settore per provincia**

	CAGLIARI	ORISTANO	NUORO	SASSARI	SARDEGNA
Totale addetti	86472	1948	2702	20656	111778
Numero dei soci	64790	672	245	15655	81362
Numero dei volontari	16144	88	830	2064	19126
Numero dei retribuiti	5538	1188	1627	2937	11290
Rapporto volontari/retribuiti	3	0	1	1	2
Occupati economia sociale (%)	2,4	2,6	1,9	1,9	2,2
Tasso di occupazione	35,4	34,1	36,8	39,5	36,6
Totale organizzazioni	328	84	111	127	650

Fonte: Iref 2000

Come accennato, l'indagine condotta dallo IARES nel 1999 si basa su un campione di 366 osservazioni che, come può vedersi dalla Tavola 4, è significativamente rappresentativo dell'universo, quantomeno nella sua stratificazione interna. Tale rilevazione ha costituito la base quantitativa per la stesura del primo rapporto IREF (2000), che costituisce a sua volta la base di questo studio. Il conforto sulla rappresentatività del campione ci suggerisce l'estensibilità dello stesso alla realtà attuale. Risulta confermata anche la preponderanza nella regione delle Cooperative Sociali sul totale delle OTS censite (Tavola 5).

**Tavola 4. Organizzazioni con rilevanza economica per forma giuridica-confronto con il campione dell'Indagine Iares**

	OTS con rilevanza economica		Campione	
	v.a.	%	v.a.	%
Associazioni ed organizzazioni di volontariato	257	39,5	121	33,1
Cooperative sociali	374	57,5	229	62,6
Altre organizzazioni	19	2,9	16	4,4
<b>Totale</b>	<b>650</b>	<b>100</b>	<b>366</b>	<b>100</b>

Fonte: Iares 1999

**Tavola 5. Forma giuridica delle OTS**

	v.a.	%
Ass. non riconosciuta	76	20,8
Ass. riconosciuta	45	12,3
Cooperativa sociale	229	62,6
Altro	16	4,4
<b>Totale</b>	<b>366</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Iref 2000

La significatività del campione appare soddisfacente per la realizzazione di un esercizio analitico per distribuzioni bivariate. Prima di presentarne alcuni risultati sintetici occorre però proporre alcune considerazioni volte alla parsimonia nella loro interpretazione. La teoria economica suggerirebbe di utilizzare quale variabile di controllo la dimensione delle organizzazioni in termini di addetti, per verificare le differenti *performance* in relazione ad eventuali rendimenti di scala. Tale approccio è però volto alla indagine delle modalità di azione tendenti verso la massimizzazione del profitto, finalità come detto estranea al nostro oggetto di analisi. Si è dunque scelta quale variabile di controllo la tipologia di organizzazione. La domanda alla quale ci proponiamo di rispondere è dunque: c'è relazione fra il tipo di organizzazione ed il comportamento nell'offerta di servizi del Terzo Settore? Ad una prima analisi si potrebbe dare risposta positiva (Tavola 6), almeno nell'analisi dell'anno di costituzione. In un fenomeno di crescita continua del comparto fra il 1979 ed il 1999 si contrappone infatti una marcata differenziazione per tipologia. Le associazioni non riconosciute e le cooperative paiono più giovani, probabile segno di un maggiore dinamismo rispetto a quelle non riconosciute ed alle altre forme cooperativistiche.

**Tavola 6. Periodo di costituzione delle OTS, distribuzione per forma giuridica (valori percentuali)**

	Ass. non ricon.	Ass. ricon.	Cooperativa	Altro	Totale
fino al 1979	16,2	33,3	0,4	25,0	8,8
dal 1980 al 1990	36,5	40,0	48,0	-	42,6
dal 1991 al 1999	47,3	26,7	51,5	75,0	48,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Iref 2000

Un altro utile approfondimento per comprendere le dinamiche del terzo settore isolano è rappresentato dalla tipologia di enti promotori delle associazioni oggetto di indagine. Emerge il fatto che per gran parte non esistono promotori, segno evidente della nascita delle organizzazioni senza logiche di mercato. Risultano inoltre non confermate alcune impressioni dell'opinione pubblica, che sovente tende a classificare le OTS come strutture di comodo collegate a partiti politici, sindacati o associazioni di categoria (Tavola 7).

**Tavola 7. Distribuzione enti promotori delle OTS per forma giuridica (valori percentuali)**

	Ass. ricon.	Ass. non ricon.	Cooperativa	Altro	Totale
Sindacato	0,9	0,5	-	-	-
Partito	-	6,5	-	-	0,8
Ass.di categoria	2,6	-	2,2	-	1,9
Ass.di volontariato	11,7	19,6	4,8	18,8	8,7
Ass.ni e movimenti	14,3	13,0	2,6	-	6,3
Altro	14,3	10,9	12,7	25,0	13,3
Nessun ente o organizz.	57,1	50,0	76,9	56,3	68,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Iref 2000

Compatibilmente con la lettera del D.Lgs. 460/97, pare importante verificare i segmenti di offerta rappresentati. Le finalità preponderanti sono l'assistenza sociale e gli ambiti culturali ed educativi,

che complessivamente rappresentano oltre l'80% dell'offerta in Sardegna (Tavola 8). Il comparto sanitario e della tutela dei diritti civili è ben rappresentato solo nella provincia di Sassari.

**Tavola 8. Settori principali delle organizzazioni del terzo settore per provincia (valori percentuali)**

	CAGLIARI	ORISTANO	NUORO	SASSARI	SARDEGNA
Socio-assistenziale	40,8	64,1	58,3	55,6	50,0
Sanitario/tutela diritti	5,9	5,1	5,6	12,5	7,1
Tutela ambiente	7,2	7,7	0,0	2,8	4,0
Cultura/educazione	35,5	20,5	31,9	26,4	31,2
Altro	10,7	2,6	4,2	2,8	6,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Iref 2000

Descritta la consistenza delle OTS siamo in grado di procedere con le variabili monetarie. Anche in questo caso occorrono alcune precisazioni, che ci paiono così schematizzabili:

- la domanda effettiva (e non quella potenziale, che verrà presentata nel prossimo paragrafo) viene presentata in questa sezione poiché è convincimento di chi scrive che anche in questo settore così particolare ed eterogeneo l'offerta è trainata dalla domanda
- gli indicatori economici proposti verranno utilizzati non con finalità di analisi di *performance*, ma per ottenere un quadro approssimato della dotazione di risorse finanziarie delle OTS.

Come già rilevato in precedenza, i servizi del terzo settore in Sardegna sono orientati prevalentemente verso gli anziani ed i giovani gravati da problemi di socializzazione, ivi compresi quelli che si manifestano con comportamenti devianti o devianti (Tavola 9). Appare alquanto scarso l'apporto offerto a vantaggio di soggetti affetti da patologie invalidanti. Il dato in realtà sorprende, poiché tali menomazioni hanno una connotazione fisica che comunque porta con sé pesanti conseguenze per l'inserimento pieno nel contesto sociale.

**Tavola 9. Utenti principali delle organizzazioni del terzo settore per provincia (valori percentuali)**

	CAGLIARI	ORISTANO	NUORO	SASSARI	SARDEGNA
Anziani	50,6	59,5	67,6	57,5	56,4
Malati	4	4,8	2,8	3,8	3,8
Giovani	23	4,8	26,8	17,5	20,4
Handicappati	4,6	7,1	1,4	3,8	4,1
Tossicodipendenti	1,7	-	-	1,3	1,1
Detenuti	-	2,4	-	-	0,3
Immigrati	1,1	-	-	-	0,5
Disagio della donna	1,1	-	-	-	0,5
Beni ambientali	1,7	4,8	-	-	1,4
Beni culturali	3,4	-	-	-	1,6
Sport	0,6	-	-	-	0,3
Altro	8	16,7	1,4	16,3	9,5
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Iref 2000

La dotazione finanziaria iniziale delle OTS analizzate appare particolarmente contratta (Tavola 10) e probabilmente insufficiente per il compimento dei fini prefissati. A fronte di ciò, è possibile registrare dati in sensibile crescita per quanto attiene i fatturati (Tavola 11), che scaturiscono per buona parte da appalti provenienti da enti pubblici. Ciò è vero in particolare per le cooperative sociali, che beneficiano di una progressiva esternalizzazione dei servizi comunali e provinciali. Le amministrazioni pubbliche periferiche, infatti, si trovano in una nuova situazione in cui la contrazione dei trasferimenti dalle strutture centrali si accompagna ad una profonda e rinnovata necessità di agire in un'ottica congiunta di efficacia ed efficienza.

**Tavola 10. Indicatori economici delle organizzazioni secondo la provincia (valori percentuali)**

	CAGLIARI	ORISTANO	NUORO	SASSARI	SARDEGNA
--	----------	----------	-------	---------	----------

**Capitale sociale**

Fino a 50 milioni	92,1	97,3	88,7	94,3	92,4
Oltre 50 milioni	7,9	2,7	11,3	5,7	7,6
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Patrimonio sociale**

Fino a 50 milioni	70,8	81,1	83,6	71,0	74,6
Oltre 50 milioni	29,2	18,9	16,4	19,0	25,4
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Iref 2000

**Tavola 11. Fatturato delle organizzazioni secondo la provincia**

	CAGLIARI	ORISTANO	NUORO	SASSARI	SARDEGNA
<b>Fatturato 1998</b>					
Totale (migliaia di lire)	52.386.550	10.197.977	14.640.000	43.109.479	120.334.006
Media	439.371.991	312.683.603	250.099.571	689.464.252	440.933.107
Coef. Var.	232,8	102,1	114,8	268,3	256,8
<b>Fatturato 94-98</b>					
Media	328.426.416	233.721.237	205.944.042	614.531.809	353.411.232
Coef. Var.	152,3	89,1	103,5	284,2	255,3
Incremento medio (ultimo quinquennio) %	33,8	33,8	21,4	12,2	24,8

Fonte: Iref 2000

L'incidenza delle entrate e delle spese può agevolare la nostra analisi, in particolare nella ricerca dei comportamenti delle OTS in relazione alla loro forma giuridica. Come già accennato, gran parte delle entrate derivano da finanziamenti pubblici (Tavola 12). Il dato non sorprende, in particolare se si ragiona con logiche di mercato. Le OTS infatti svolgono un ruolo sociale non marginale e sovente sostituiscono l'ente pubblico nel suo ruolo di prestatore d'opera verso le classi disagiate. Come comprensibile il ritorno economico di tali prestazioni non coprirebbe i costi variabili. Leggendo la situazione in un'ottica economica di libero mercato, dunque, la scarsa sostenibilità finanziaria causerebbe una natimortalità marcata nel comparto. Ma è proprio l'intervento pubblico per il perseguimento di fini generali e collettivi che sostiene le OTS. A fronte di tali entrate, le voci in uscita si esauriscono quasi completamente in spese generali e costi del personale, dato che si spiega sia con le finalità istituzionali delle OTS censite (impossibilità di fini lucrativi) sia per l'attività di servizio sociale svolta. La tavola 13 ci conduce ad un utile approfondimento. Emerge infatti una diversa composizione delle voci di bilancio a seconda della tipologia di organizzazione. Le associazioni riconosciute mostrano un maggiore ricorso al mercato, quasi assente invece nelle cooperative e nelle associazioni non riconosciute. Per quanto attiene le uscite invece sono le cooperative a mostrare un comportamento *outlier*, dichiarando uscite fortemente sbilanciate sul personale rispetto alle altre categorie.

**Tavola 12. Struttura delle entrate e delle uscite per provincia (valori percentuali)**

	CAGLIARI	ORISTANO	NUORO	SASSARI	SARDEGNA
<b>Struttura delle entrate</b>					
Finanziamento pubblico	56,9	82,1	73,8	68	65,7
Quote associative	8,5	-	4,6	6,7	6,3
Vendita	6,5	5,1	4,6	2,7	5,1

Miste	28,1	12,8	16,9	22,6	22,9
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Struttura delle spese (&gt; 50%)</b>					
Personale	51	80,0	77,8	58,1	61,3
Ordinarie (gestione, sede, attrezzature)	29,8	5,0	11,1	21,6	21,3
Oneri finanziari	2,6	-	-	2,7	1,8
Promozione (attività, personale)	1,3	-	4,8	1,4	1,8
Altre spese	7,9	10,0	-	5,4	6,1
Miste	7,3	5,0	6,3	10,8	7,6
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>99,9</b>

Fonte: Iref 2000

**Tavola 13. Struttura delle entrate e delle uscite per tipologia di organizzazione (valori percentuali)**

	Ass. non ricon.	Ass. ricon.	Cooperativa	Altro	Totale
<b>Struttura delle entrate</b>					
Finanziamento pubblico	47,1	28,9	80,4	33,3	66,0
Quote ass./donazioni	7,4	15,8	4,7	-	6,3
Vendita	2,9	-	6,5	8,3	5,1
Miste	42,6	55,3	8,4	58,3	22,6
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Struttura delle uscite</b>					
Spese per il personale	23,1	21,1	72,7	53,8	55,8
Altre spese	76,9	78,9	27,3	46,2	44,2
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Iref 2000

### 2.3 La domanda potenziale

Descritta l'offerta di servizi del terzo Settore in Sardegna è possibile procedere all'analisi della domanda potenziale. Come detto nell'introduzione, non è possibile stimare con precisione la domanda che direttamente si riferisce alle OTS appena descritte. Nonostante ciò appare doveroso in un rapporto congiunturale e strutturale come questo delineare i tratti generali dei segmenti che avrebbero necessità di servizi sociali. Le informazioni statistiche che verranno analizzate sono desunte dalle indagini multiscopo dell'ISTAT, che su base campionaria mirano a descrivere alcuni aspetti della vita sociale con riferimento all'intero aggregato nazionale. Gran parte delle analisi qui condotte sono basate sul posizionamento relativo dell'isola rispetto al meridione d'Italia ed al paese complessivamente inteso.

In primo luogo occorre determinare l'ampiezza del potenziale bacino di domanda. Come può vedersi dalla tavola 14 la Sardegna ha una popolazione fortemente squilibrata verso le fasce di età più elevate rispetto al mezzogiorno, sebbene mantenga indici di vecchiaia inferiori rispetto all'aggregato regionale. L'indice di vecchiaia si ottiene rapportando la popolazione con età superiore ai 65 anni (pop>65) con quella inferiore a 14 (pop<14).

$$I_v = \frac{pop > 65}{pop < 14} \times 100$$

Esso misura il peso delle classi di età avanzate rispetto a quelle giovani. Un valore superiore a cento rivela una preponderanza delle prime ed una popolazione relativamente anziana. La composizione percentuale per classi di età (Tavola 15) conferma sostanzialmente le informazioni fornite da questo indice.

**Tavola 14. Popolazione residente per classe di età e sesso al 1° gennaio 1998 (valori assoluti)**

MASCHI

	Classi di età								Totale	Indice di vecchiaia
	0	1-4	5-9	10-14	15-24	25-44	45-64	65+		
Sardegna	7129	30728	44373	49300	125886	264478	192044	104918	818856	79,8
Sud	117487	493575	663539	677900	1572235	3113279	2261323	1330175	10229513	68,1
Italia	275470	1106378	1448071	1468064	3773929	8800878	6956352	4121450	27950592	95,9
FEMMINE										
	Classi di età								Totale	Indice di vecchiaia
	0	1-4	5-9	10-14	15-24	25-44	45-64	65+		
Sardegna	6645	28359	41970	46395	120176	262937	199777	136314	842573	110,5
Sud	110441	466419	632450	648507	1543785	3163924	2383622	1765058	10714206	93,1
Italia	260547	1046499	1377120	1400358	3619863	8699064	7318715	5890596	29612762	144,2
TOTALE										
	Classi di età								Totale	Indice di vecchiaia
	0	1-4	5-9	10-14	15-24	25-44	45-64	65+		
Sardegna	13774	59087	86343	95695	246062	527415	391821	241232	1661429	94,6
Sud	227928	959994	1295989	1326407	3116020	6277203	4644945	3095233	20943719	81,2
Italia	536017	2152877	2825191	2868422	7393792	17499942	14275067	10012046	57563354	119,4

Fonte: Istat

**Tavola 15. Popolazione residente per classe di età e sesso al 1° gennaio 1998 (valori percentuali)**

MASCHI										
	Classi di età								Totale	
	0	1-4	5-9	10-14	15-24	25-44	45-64	65+		
Sardegna	0,87	3,75	5,42	6,02	15,37	32,30	23,45	12,81	100,00	
Sud	1,15	4,83	6,49	6,63	15,37	30,43	22,11	13,00	100,00	
Italia	0,99	3,96	5,18	5,25	13,50	31,49	24,89	14,75	100,00	
FEMMINE										
	Classi di età								Totale	
	0	1-4	5-9	10-14	15-24	25-44	45-64	65+		
Sardegna	0,79	3,37	4,98	5,51	14,26	31,21	23,71	16,18	100,00	
Sud	1,03	4,35	5,90	6,05	14,41	29,53	22,25	16,47	100,00	
Italia	0,88	3,53	4,65	4,73	12,22	29,38	24,71	19,89	100,00	
TOTALE										
	Classi di età								Totale	
	0	1-4	5-9	10-14	15-24	25-44	45-64	65+		
Sardegna	0,83	3,56	5,20	5,76	14,81	31,74	23,58	14,52	100,00	
Sud	1,09	4,58	6,19	6,33	14,88	29,97	22,18	14,78	100,00	
Italia	0,93	3,74	4,91	4,98	12,84	30,40	24,80	17,39	100,00	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Su questa numerosità è possibile procedere all'analisi delle categorie maggiormente orientate verso l'offerta di servizi del terzo settore. Dopo una rapida descrizione delle principali tipologie di affezioni patologiche e menomazioni fisiche e psichiche sarà possibile delineare alcune situazioni di disagio sociale.

### 2.3.1 Le normali condizioni di salute

Da almeno vent'anni la statistica rappresenta uno strumento di indagine non marginale per la scienza medica, in particolare in ambito diagnostico. Risulta infatti determinante per un buon approccio ai casi clinici conoscere un numero sufficiente di casi esistenti per individuare le affezioni del paziente e condurle a progressivo indebolimento. Nonostante ciò, solo da qualche anno gli strumenti di analisi sociale vengono interpretati al servizio della programmazione sanitaria, che spesso è chiamata a confrontarsi con risorse scarse a fronte di costi non trascurabili.

Per quanto attiene le condizioni di salute la fonte di riferimento è l'Istituto Nazionale di Statistica, che annualmente attraverso l'indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" distribuisce informazioni sulla percezione soggettiva dello stato di salute e sulla presenza di malattie croniche<sup>9</sup>, sul consumo di farmaci e le modalità di ricorso al medico di famiglia, sugli stili alimentari e l'abitudine al fumo.

Nel 1998 i quozienti sulle malattie croniche in Sardegna si mostravano più elevati rispetto agli aggregati sovra-regionali di confronto (Tavola 16), con leggero appesantimento della distanza fra gli indici per la componente maschile. Come accennato, questi indicatori rappresentano solo in parte un indizio sulla potenziale domanda di servizi sociali, poiché è incombenza istituzionale del servizio Sanitario Nazionale la prevenzione e la cura delle affezioni patologiche. Nonostante ciò, un ruolo non marginale è rivestito dalle associazioni del Terzo Settore in particolare quando, rivolgendo i propri servizi alla popolazione anziana, sono chiamate a confrontarsi contemporaneamente con limiti di socializzazione e affezioni patologiche.

**Tavola 16. Popolazione per numero di malattie croniche. Anno 1998** (dati in migliaia e quozienti per 100 persone)

VALORI ASSOLUTI										
	MASCHI			FEMMINE			TOTALE			
	Una malattia cronica o più	Due malattie croniche o più	Cronici in buona salute	Una malattia cronica o più	Due malattie croniche o più	Cronici in buona salute	Una malattia cronica o più	Due malattie croniche o più	Cronici in buona salute	in
Sardegna	271	134	139	314	181	141	585	315	280	
Sud	2871	1381	1395	3543	2046	1543	6414	3427	2938	
Italia	8515	3739	4375	10654	5755	4633	19169	9494	9008	
QUOZIENTI										
	MASCHI			FEMMINE			TOTALE			
	Una malattia cronica o più	Due malattie croniche o più	Cronici in buona salute	Una malattia cronica o più	Due malattie croniche o più	Cronici in buona salute	Una malattia cronica o più	Due malattie croniche o più	Cronici in buona salute	in
Sardegna	33,5	16,6	51,4	37,7	21,7	45,0	35,6	19,2	48,0	
Sud	28,3	13,6	48,6	33,2	19,2	43,5	30,8	16,4	45,8	
Italia	30,7	13,5	51,4	36,3	19,6	43,5	33,5	16,6	47,0	

Nel recente passato una delle malattie infettive che più ha comportato problematiche sociali è rappresentata dalla Sindrome da Immunodeficienza Acquisita (AIDS nell'acronimo anglosassone). La Tavola 17 mostra una marcata concentrazione dei casi rilevati nella classi di età mediane (fra 30 e 39 anni) della popolazione maschile. Anche in questo caso i servizi sociali hanno un ruolo secondario rispetto a quelli sanitari pubblici, ma non si può escludere che ad essi spettino eventuali campagne di sensibilizzazione a carattere preventivo.

**Tavola 17. Notifiche di AIDS per classe di età e sesso. Anno 1997**

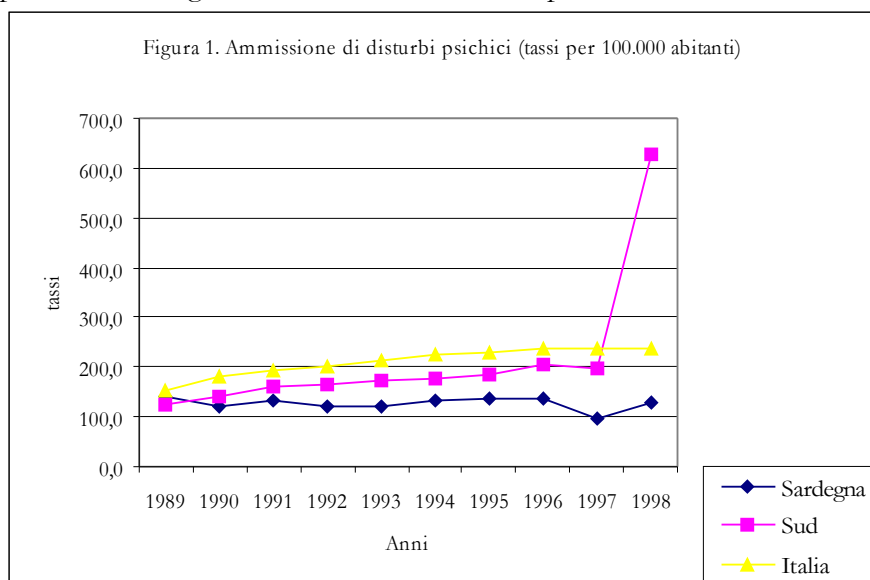
MASCHI							
	Classi di età						Totale
	0-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45 e oltre	
Sardegna	1	8	28	17	4	5	63
Sud	10	46	139	117	49	67	428
Italia	69	219	871	819	400	475	2853
FEMMINE							
	Classi di età						Totale
	0-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45 e oltre	

<sup>9</sup> Diabete, ipertensione arteriosa, infarto del miocardio, angina pectoris o altre affezioni cardiache non temporanee, bronchite cronica, enfisema, insufficienza respiratoria, asma bronchiale, malattie allergiche, tumore (anche linfomi e leucemia), ulcera gastrica e duodenale, calcolosi del fegato e delle vie biliari, cirrosi epatica, calcolosi renale, artrosi, artrite, osteoporosi, disturbi nervosi

Sardegna	0	7	5	0	0	0	12
Sud	8	33	33	24	11	10	119
Italia	63	168	329	209	73	95	937
<b>TOTALE</b>							
Classi di età							
	0-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45 e oltre	Totale
Sardegna	1	15	33	17	4	5	75
Sud	18	79	172	141	60	77	547
Italia	132	387	1200	1028	473	570	3790

Fonte: Istat

La sfera delle patologie con conseguenze sociali si conclude con le ammissioni di disturbi psichici. In questo senso le strutture del Terzo Settore già operano in modo continuativo nei centri di ascolto e negli interventi sui casi domiciliari. La figura 1 mostra un andamento in marcata crescita per quanto attiene l'aggregato nazionale. A fronte di ciò, il Mezzogiorno fa registrare una crescita vigorosa fra il 1997 ed il 1998 (da 41.000 casi a oltre 50.000, con un tasso che si impenna da 196,5 a 627,4), probabilmente giustificabile con un evento sporadico e tutt'altro che strutturale.



Un tema più specificamente pertinente i servizi sociali è quello delle persone affette da disabilità di natura fisica (Tavola 18). I coefficienti per 100 residenti nelle macro aree di analisi (Sardegna, Mezzogiorno, Italia) mostrano una netta preponderanza delle classi avanzate di età, a conferma dell'indizio, prima accennato, secondo cui gli anziani sono coinvolti in problematiche specifiche rispetto al resto della popolazione, con ricadute non trascurabili per quanto riguarda il pieno svolgimento della normale attività sociale. In questo senso, occorre ad avviso di chi scrive una seria riflessione sul ruolo dei servizi sociali erogati dagli enti pubblici, troppo spesso votati alla assistenza pura e talora distratti verso le problematiche sociali e psicologiche connesse. Questo tema è tanto più vero quanto più ci si avvicina alla componente anziana della popolazione, per la quale le alte probabilità di soffrire di patologie fisiche si accompagnano a disagi sociali non trascurabili.

**Tavola 18. Persone di 6 anni e più con almeno una disabilità. Anno 1994 (quozienti per 100 persone)**

	MASCHI			FEMMINE			TOTALE		
	Classi di età			Classi di età			Classi di età		
	6-64	65 e oltre	totale	6-64	65 e oltre	totale	6-64	65 e oltre	totale
Sardegna	2,8	15,3	4,3	6,5	20,4	5,4	5,2	18,2	4,9
Sud	2,4	19,8	4,6	2,3	28,0	6,5	2,3	24,5	5,6
Italia	1,8	16,8	4,0	1,8	23,7	6,0	2,2	20,9	5,0

Fonte: Istat



### 2.3.2 Criminalità e disagio sociale

Nell'analisi del Terzo Settore il tema della criminalità diviene pressante almeno quanto quello sanitario. E' innegabile infatti il disagio sociale reso manifesto dalla condizione di reclusione e l'importante ruolo rivestito dalle associazioni del Terzo Settore che affiancano i Servizi Sociali.

Il quinquennio 1994-1998 vede in Sardegna un andamento oscillatorio nel numero dei condannati per aver commesso un delitto (Tavola 19), nonostante si intuisca un sottostante trend crescente, come confermato dal dato riferito agli aggregati sovra-regionali di confronto.

Il dato che suscita maggiore preoccupazione a riguardo è rappresentato dalla quota pressoché invariata dei minorenni condannati, a conferma della necessità, in assenza di politiche sociali adeguate, di strutture il cui campo di intervento si estenda anche all'assistenza sociale.

**Tavola 19. Condannati per delitto. Anni 1994-98**

	1994	1995	1996	1997	1998
Sardegna	7248	6524	7366	6490	8450
Mezzogiorno	82643	81610	94021	131032	127415
Italia	206539	204390	245422	292980	302666
di cui minorenni					
Sardegna	251	171	121	143	123
Mezzogiorno	2139	1877	1746	1993	1850
Italia	3686	4349	4252	4201	3638

Fonte: Istat

Dalla tavola 20 emerge con particolare intensità l'urgenza dell'intervento in particolare per il nord Sardegna, che mostra uno sbilanciamento marcato della statistica per periodi di detenzione più lunghi, legati quindi a condanne per reati di maggiore gravità.

**Tavola 20. Presenti negli Istituti di custodia cautelare per Distretto di Corte d'appello. Anno 1998**

	Condannati alla reclusione							All'ergastolo	Totale
	Mesi		anni						
	Fino a 6	6-12	1-2	2-5	5-10	10-15	oltre 15		
Cagliari	41	51	62	103	106	34	65	3	465
Sassari (Sez.)	6	11	24	72	86	48	84	27	358
Italia	872	1405	2574	5719	4723	1709	1957	306	19265
di cui femmine									
	Condannate alla reclusione							All'ergastolo	Totale
	Mesi		anni						
	Fino a 6	6-12	1-2	2-5	5-10	10-15	oltre 15		
Cagliari	-	-	-	6	1	2	3	-	12
Sassari (Sez.)	1	1	-	3	6	4	-	-	15

Italia	35	53	86	286	240	240	51	20	1011
--------	----	----	----	-----	-----	-----	----	----	------

Fonte: Istat

Un'ulteriore importante indicazione sulla domanda potenziale rivolta alle OTS è rappresentata dal dato sui suicidi e i tentativi di suicidio (Tav 21). Il quadro regionale mostra per il 1998 una quota di avvenuti suicidi sensibilmente maggiore rispetto alla media nazionale e al complesso delle regioni meridionali (con uno scarto nei loro confronti di oltre 4 punti percentuali), attribuibile in particolare alle due province di Cagliari e Oristano. Quest'ultima conferma il suo primato negativo anche per i tentativi di suicidio. Riguardo quest'ultimo indicatore bisogna sottolineare che, per tutte le aree di riferimento, si evidenzia l'aumento della quota che riguarda la componente femminile, sintomo di un diffuso disagio della donna.

**Tavola 21.** *Suicidi e tentativi di suicidio per provincia. Anno 1998*

	Suicidi			Tentativi di suicidio		
	N.	Di femmine	cui per 100.000 abitanti	N.	di femmine	cui per 100.000 abitanti
Cagliari	83	21	10.8	47	23	6.1
Oristano	23	3	14.5	13	2	8.2
Nuoro	9	2	3.3	5	1	1.8
Sassari	14	2	3.0	7	3	1.5
Sardegna	129	28	7.8	72	29	4.3
Mezzogiorno	754	170	3.6	838	463	4.0
Italia	3398	789	5.9	3531	1847	6.1

Fonte: Istat

La condizione femminile può essere indagata anche attraverso l'analisi dei tassi di abortività volontaria, per i quali si distingue tra il tasso grezzo (ottenuto rapportando il numero degli aborti effettuati da donne in età feconda (15-49 anni) e la popolazione femminile in età feconda per 1.000) e il tasso totale (ottenuto come somma dei tassi specifici per età) che fornisce il numero medio degli aborti in una coorte fittizia di 1000 donne non toccate dalla mortalità, che sperimentano alle varie età della vita feconda i tassi specifici per età di abortività osservati in un dato anno t.

La Tavola 22 mostra valori relativi alla regione che per tutte le fasce d'età minori di 45 anni sono inferiori all'intero aggregato nazionale. Il tasso di abortività totale conferma sostanzialmente le informazioni fornite dagli indici specifici per età.

**Tavola 22.** *Tasso di abortività volontaria per 1000 donne per classi di età. Anno 1997*

	Classi di età							Tasso grezzo	Tasso abortività volontaria totale
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49		
Sardegna	4.8	8.4	8.7	9.8	9.0	4.5	0.6	6.8	228.6
Sud	5.9	12.6	13.8	14.6	13.3	6.4	0.6	10.0	335.5
Italia	6.6	13	13.3	13.2	11.8	5.5	0.5	9.5	319.4

Fonte: Istat

### 2.3.2 Pratica sportiva

Nell'ambito dell'indagine "I cittadini e il tempo libero", svolta periodicamente su un campione di famiglie, l'Istat dedica ampio spazio alla rilevazione della pratica sportiva quale attività svolta dalla popolazione nel tempo libero.

Sono quasi 300mila le persone che nel 1998, in Sardegna, dichiarano di praticare uno o più sport con continuità (18.6%) o saltuariamente (6.2%), pari ad oltre il 24% della popolazione di tre anni e più;

inoltre il 42.7%, pur non praticando uno sport, svolge un'attività fisica leggera come fare passeggiate di almeno due km, nuotare, andare in bicicletta o altro. I "sedentari", ovvero coloro che hanno dichiarato di non praticare uno sport né un'attività fisica, sono oltre 500mila pari al 32.2% della popolazione. I dati regionali mostrano una propensione verso la pratica sportiva maggiore che per il complesso delle regioni meridionali, manifestando una tendenza sostanzialmente in linea con quella riscontrata a livello nazionale.

## 2.4 Il terzo settore nell'economia regionale

Il Terzo Settore, come già accennato in altre sezioni di questo rapporto, ha dimensione assoluta abbastanza contratta rispetto al resto del tessuto economico e sociale dell'isola. Tale tendenza, in vero, è riscontrabile in tutte le regioni italiane. Questa evidenza non può comunque esimere dal tentativo di porre il settore oggetto di analisi in relazione con il contesto socio-economico sardo, al fine di comprenderne potenzialità ed eventuali distorsioni in un quadro economico più generale.

L'analisi comparativa verrà svolta attraverso dati provenienti da fonti ufficiali. In particolare:

- Censimento Intermedio dell'Industria e dei servizi ISTAT, che utilizza come unità elementare le unità locali (insediamenti operativi)
- Camere di commercio, che per il tramite di Unioncamere per la rilevazione e Movimprese per la distribuzione dei dati fornisce informazioni sulle imprese (sede legale)
- Istituto Guglielmo Tagliacarne, che rileva le variabili finanziarie sulle imprese (valore aggiunto e fatturati).

Le disaggregazioni utilizzate per l'analisi saranno di tipo territoriale (province), settoriale e dimensionale. I dati sul Terzo Settore sono gli stessi utilizzati nella sezione precedente di questo rapporto.

Come accennato, eseguire una analisi comparativa fra un settore di ridotte dimensioni ed il suo aggregato di riferimento è operazione ardua. Occorrerà quindi chiarire quale è l'intendimento di questa analisi. In primo luogo, si desidera constatare il peso relativo del Terzo Settore, al fine di comprendere se la posizione marginale che oggi esso ricopre nella programmazione socio-economica di medio periodo ha ragione d'essere. In secondo luogo, è nostro intento comprendere quale capacità di assorbimento occupazionale può essere attivata dal Terzo Settore, tenuto conto delle caratteristiche particolari dell'occupazione nel sociale. In particolare, occorrerà interpretare i dati in modo lieve e discreto, non ritenendoli assolutamente esaustivi. Essi potranno fornire indizi, non certo riposte. Questo per gran parte è dovuto al fattore motivazionale, prima ancora che economico, che spinge gli agenti ad impegnarsi nel Terzo Settore.

La finalità generale è capire se vi siano spazi sufficienti per porre all'attenzione del programmatore pubblico un nuovo modello di sviluppo sociale ed economico, che contempli le attività produttive e di servizio con le attività senza scopo di lucro. In altri termini, occorre capire se la dimensione del Terzo Settore sia sufficiente per accompagnare ed integrare il concetto di sviluppo basato da un lato sulle variabili quantitative (segnatamente reddito ed occupazione) e dall'altro su quelle più qualitative ed impalpabili (più genericamente: qualità della vita). In questo senso, cercheremo nell'analisi di trattare in modo parsimonioso l'annoso dibattito che contrappone la crescita economica (innalzamento delle variabili quantitative) allo sviluppo (crescita e livelli di vita), che rimane comunque la filosofia di fondo entro cui muoversi.

### 2.4.1 Alcune comparazioni

La numerosità delle imprese inserite nel contesto economico isolano può essere desunta dalle tavole 1 e 2, che presentano rispettivamente la numerosità assoluta e la composizione percentuale per settori di attività economica. Nel capitolo precedente abbiamo stimato la consistenza del terzo settore in Sardegna in 1565 unità operative nel 1999, che rappresentano l'1% delle imprese attive. Sebbene la differente natura dei servizi offerti possa condurre a considerazioni distorte, non sembra

trascurabile il peso diretto che il settore sociale qui analizzato riveste nel comparto dei servizi non di mercato (altre attività) nel contesto isolano. Quest'ultimo, nel complesso, fa registrare 18.707 unità di analisi. All'interno di questo comparto, quindi, il tessuto della produzione di servizi sociali rappresenta l'8,37%.

**Tavola 1. Imprese per disaggregazione settoriale, 2000 (valori assoluti)**

PROVINCE	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Commercio	Alberghi e esercizi	Trasporti e comunicazioni	Credito			TOTALE
							Assicurazioni	Servizi imprese	Altre attività	
SASSARI	10,483	5,248	6,617	13,08	3,419	1,929	489	3,075	2,457	46,797
NUORO	8,857	2,425	2,939	6,089	1,48	963	175	790	3,023	26,741
CAGLIARI	15,16	5,561	6,627	18,761	2,525	2,301	831	3,638	11,824	67,228
ORISTANO	6,225	1,216	1,498	3,71	642	467	108	472	1,403	15,741
<b>SARDEGNA</b>	<b>40,725</b>	<b>14,45</b>	<b>17,681</b>	<b>41,64</b>	<b>8,066</b>	<b>5,66</b>	<b>1,603</b>	<b>7,975</b>	<b>18,707</b>	<b>156,507</b>

Fonte: Infocamere

**Tavola 2. Imprese per disaggregazione settoriale, 2000 (valori percentuali)**

PROVINCE	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Commercio	Alberghi e esercizi	Trasporti e comunicazioni	Credito			TOTALE
							Assicurazioni	Servizi imprese	Altre attività	
SASSARI	22,4	11,2	14,1	28,0	7,3	4,1	1,0	6,6	5,3	100
NUORO	33,1	9,1	11,0	22,8	5,5	3,6	0,7	3,0	11,3	100
CAGLIARI	22,6	8,3	9,9	27,9	3,8	3,4	1,2	5,4	17,6	100
ORISTANO	39,5	7,7	9,5	23,6	4,1	3,0	0,7	3,0	8,9	100
<b>SARDEGNA</b>	<b>26,0</b>	<b>9,2</b>	<b>11,3</b>	<b>26,6</b>	<b>5,2</b>	<b>3,6</b>	<b>1,0</b>	<b>5,1</b>	<b>12,0</b>	<b>100</b>

Fonte: Infocamere

In quest'ottica il comparto residuale (altre attività) rappresenta un valido aggregato di confronto, seppure limitatamente all'attività d'impresa (l'unica disponibile su fonti ufficiali). La disaggregazione provinciale mostra una sostanziale discrepanza fra province. Dalla tavola 3 emerge infatti che, in proporzione, in provincia di Sassari si ha maggiore peso del terzo settore rispetto al comparto residuale delle Camere di Commercio. Tale evidenza si ripropone, seppure con minore intensità, nella provincia di Oristano. Non è un caso, in particolare nella provincia di Sassari, che l'incidenza dei servizi non di mercato si inserisca in un sistema in cui i principali poli di servizio non coincidono con i centri amministrativi. E' questo, per esempio, il caso di Olbia.

**Tavola 3. Confronto fra il settore "altre attività" ed il Terzo Settore**

Province	Peso % "altre attività"	Peso % terzo settore
SASSARI	13,13	23,58
NUORO	16,16	14,89
CAGLIARI	63,21	50,61
ORISTANO	7,50	10,93
<b>SARDEGNA</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: nostre elaborazioni

Un indicatore più raffinato e maggiormente comparabile può essere ottenuto a partire dal concetto di densità. Nella tavola 4 vengono calcolati i tassi di penetrazione delle imprese e del terzo settore per ogni 100 abitanti, nelle province della Sardegna. Tenuto conto del minore peso delle attività economiche rispetto al tessuto produttivo complessivo, è possibile verificare che l'unica densità imprenditoriale inferiore alla media regionale si registra in provincia di Cagliari, che si segnala invece per una discreta penetrazione del tessuto sociale. Non sembra dunque esistere correlazione fra imprenditorialità di mercato e Terzo Settore. Se mutuiamo la convinzione secondo cui è la domanda che traina l'offerta (*demand push*), appare chiara la spiegazione di questo fenomeno: la domanda di servizi sociali non dipende dal dinamismo del tessuto socio-economiche, ma da esigenze di vita che

da esso possono ben prescindere. In altri termini, non appare pienamente vera la convinzione secondo cui le aree più ricche hanno minore disagio sociale.

Tavola 4. Densità imprenditoriale e densità del Terzo Settore

	Densità impr.	Densità TS
SASSARI	10,20	0,08
NUORO	10,00	0,09
CAGLIARI	8,80	0,10
ORISTANO	10,00	0,11
<b>SARDEGNA</b>	<b>9,50</b>	<b>0,09</b>

Fonte: nostre elaborazioni

A conclusione di questa sezione, è possibile valutare, seppure con informazioni statistiche difficilmente comparabili, la dimensione media (addetti per unità locale) delle unità operative nei settori profit e non profit. Esaminando la tavola 5 è possibile rilevare che la dimensione media nel Terzo Settore è di gran lunga più elevata dell'omologo indicatore per i settori economici. Per una corretta interpretazione di questi dati occorre specificare alcuni limiti di comparazione:

- i dati si riferiscono, come accennato, a periodi differenti; nonostante ciò, si è soliti ritenere la dimensione media una variabile latente, che cioè si modifica nel tempo molto lentamente
- il numero di addetti nel Terzo Settore è riferito ai soli occupati retribuiti. Tale scelta è necessaria in primo luogo perché risulta fuorviante considerare il gran numero di soci (di associazioni o cooperative sociali) e la componente del volontariato, per nulla marginale. In secondo luogo, tale approccio è giustificabile con le finalità comparative di questa analisi.

I risultati, a nostro avviso, possono essere interpretati con la necessità di avere a disposizione molto personale per far fronte a servizi che richiedono un rapporto elevato fra coloro che materialmente offrono il servizio e coloro che ne hanno necessità (si pensi, ad esempio, all'assistenza all'infanzia o all'handicap). Tali servizi, come comprensibile, non possono essere dimensionati su logiche di profitto o, ancor meno, di produttività del fattore lavoro, approcci che invece guidano il punto di equilibrio aziendale per quanto attiene la scelta della dimensione efficiente.

Tavola 5. Dimensione media nell'industria (1996) e nel terzo settore (1999)

	DMTS	DMI
SASSARI	23,1	2,7
NUORO	14,7	<b>2,2</b>
CAGLIARI	16,9	2,9
ORISTANO	14,1	2,4
<b>SARDEGNA</b>	<b>17,4</b>	<b>2,7</b>

Fonte: nostre elaborazioni

In questa sezione lo sforzo di ricerca è stato orientato verso il tentativo di inserire il Terzo Settore in un contesto economico regionale più ampio. In conclusione, sembra opportuno mostrare la distribuzione territoriale delle organizzazioni non profit censite dall'ISTAT (1999).

Come può vedersi dalla tavola 6, la Lombardia ospita il maggior numero di organizzazioni italiane di tale tipologia (14,1%). Si può notare che nelle sole regioni del nord la variabilità della serie è elevata, mentre appare più regolare, sebbene su livelli più bassi, al sud. Queste osservazioni, come comprensibile, hanno il limite di non tenere conto della differente dimensione regionale, sia in termini di estensione che di popolazione insediata. Per ovviare a questo limite è possibile calcolare il

numero di istituzioni per 10.000 abitanti. In questo modo si costruisce un numero puro, perfettamente confrontabile per aggregati differenti.

L'indicatore assume i valori più elevati nelle province autonome di Trento e Bolzano e nel Trentino Alto Adige. La Sardegna si situa ben al di sopra della media del Mezzogiorno (31,6) e perfettamente in linea con l'aggregato nazionale (47,62).

Tavola 6. Istituzioni non profit nelle regioni italiane, 1999

Regioni	v.a.	%	Ist. Ogni 10.000 abitanti
Piemonte	18.700	8,4	43,6
Valle d'Aosta	833	0,4	69,2
Lombardia	31.120	14,1	34,3
Trentino-Alto Adige	8.308	3,8	88,7
Bolzano-Bozen	4.461	2	96,4
Trento	3.847	1,7	81,2
Veneto	21.092	9,5	46,7
Friuli-Venezia Giulia	6.119	2,8	51,6
Liguria	7.841	3,5	48,2
Emilia-Romagna	19.160	8,7	48,1
Toscana	18.021	8,1	51
Umbria	4.347	2	52
Marche	7.476	3,4	51,2
Lazio	17.122	7,7	32,5
Abruzzo	5.841	2,6	45,7
Molise	1.021	0,5	31,1
Campania	11.411	5,2	19,7
Puglia	12.035	5,4	29,5
Basilicata	1.271	0,6	21
Calabria	5.300	2,4	25,8
Sicilia	16.524	7,5	32,5
Sardegna	7.870	3,6	47,6

Fonte: ISTAT

## 2.5 Note conclusive

L'analisi condotta in questa sezione ha portato ad evidenza alcuni fenomeni sulla domanda e l'offerta di servizi del Terzo Settore in Sardegna. In particolare,

- dal lato dell'offerta appare ampio il coinvolgimento degli operatori nel tessuto sociale, sebbene eccessivamente spostato verso il volontariato. In questo senso, se è vero che da tale componente non è possibile prescindere, è altresì vero che il carattere di servizio assistenziale non può, a nostro avviso, limitare l'azione del comparto stesso, che richiede professionalità spesso carenti. Appaiono spesso vacanti le figure in grado di fornire accompagnamento ed assistenza psicologica e pedagogica a soggetti affetti da menomazioni con ricadute sociali. Troppo spesso la imprescindibile assistenza diretta di natura medica e riabilitativa non è sufficiente a risolvere problemi che portano con sé ricadute psico-sociali non trascurabili;
- dal lato della domanda non può essere trascurata l'incidenza di alcune menomazioni fisiche sulle componenti estreme della popolazione, quella infantile e quella anziana. Per quanto riguarda il primo segmento il dato è forse ancor più preoccupante, poiché ad essere coinvolte nelle problematiche sociali che ne derivano sono le famiglie intere, troppo spesso

impreparate ad affrontare situazioni in cui le carenze fisiche e fisiologiche sono solo un risvolto del problema stesso. Gli anziani rappresentano invece un tema già più volte dibattuto. Per essi, talvolta, i limiti nella socializzazione precedono le carenze fisiche, che per la stessa natura umana sono tanto più accentuate quanto più l'età aumenta.

I dati mostrano inoltre una marcata incidenza dei fenomeni di disagio sociale, che in questa sezione abbiamo potuto rappresentare solo attraverso la criminalità, i tentativi di suicidio e l'abortività. Emerge un quadro tutt'altro che rassicurante, nel quale l'intervento del tessuto di assistenza sociale può divenire l'elemento che scioglie i nodi critici in sede preventiva.

Da queste considerazioni possono essere tratte alcune chiavi di lettura dello stato di salute del Terzo Settore isolano che non sembrano poter essere trascurate dall'operatore pubblico deputato alla pianificazione degli interventi. In primo luogo, gran parte delle organizzazioni necessitano di una struttura adeguata al compito che sono chiamate a svolgere. Il primo passo verso una razionalizzazione dell'offerta può essere rappresentato dall'inserimento sistematico nel settore di figure professionali specializzate nel sostegno psicologico alle famiglie. I centri di ascolto appaiono quantomeno scarsi ed eccessivamente relegati ad attività di volontariato meritorie ma insufficienti. In secondo luogo, nella persecuzione di obiettivi di offerta di servizi a fruizione non discriminabile e non escludibile, sembra opportuno un ripensamento delle linee strategiche di programmazione dei servizi sociali, che dovranno vedere il pubblico impegnato nell'analisi delle problematiche e nelle attività di impulso e di indirizzo e le cooperative sociali o i privati in genere nella attività operativa di intervento.

### Capitolo 3

## **L'economia sociale in Sardegna: indicatori di struttura**

Antonello Caria

### **3.1 Introduzione**

Il dibattito riguardante le organizzazioni del settore non profit è ormai giunto ad una fase avanzata e matura. Nel lessico degli addetti ai lavori parole come terzo settore, economia civile, economia sociale, privato sociale, settore non profit costituiscono parti importanti con cui leggere la complessità ed operare distinzioni concettuali in grado di connotare interessi e qualificare bisogni.

Le ricerche sul terzo settore, e in particolare quelle sul settore delle organizzazioni non a scopo di lucro, hanno consentito l'emersione di un fenomeno che nel tempo, ha preso forza ed acquisito visibilità grazie alla peculiare capacità a creare soluzioni innovative ed efficaci per i bisogni delle

società post-moderne e tardo capitaliste<sup>10</sup>. Si è preso atto di un fenomeno sociale in grado di proporre soluzioni ai bisogni sociali collegati alla fascia dell'esclusione, e di colmare gli spazi lasciati liberi dallo stato e dal mercato spesso incapaci di proporsi come agenti di soluzioni possibili ed adeguate.

L'attenzione delle scienze economiche, (sia nel micro che nel macro) nei confronti delle organizzazioni della società civile (associazioni, fondazioni, cooperative, volontariato organizzato) nasce proprio perché sono riconosciute come agenti autonomi di nuove iniziative economiche, in grado di promuovere al contempo di creare nuova socialità. Nuova in quanto lontana dai paradigmi propri della lettura statalista della tutela sociale, e nuova in quanto in antitesi con l'etica prevalente nel mercato, che contempla l'iniziativa individuale come funzionale all'accumulazione capitalista e intrisa dell'impostazione utilitarista propria all'economia classica. Lo sforzo è per questo mirato a qualificare un nuovo spazio che per se stesso si è proposto sulla base delle trasformazioni socio-economiche avvenute alla fine del secondo millennio dell'era cristiana.

Il seguente capitolo, presenta il proseguo dei lavori di ricerca che anche in Sardegna hanno proposto di recente prime immagini delle dimensioni del fenomeno qualificato sotto la denominazione di economia sociale. Avendo noi stessi partecipato a quelle prime elaborazioni e intendiamo proporre il proseguo di un'osservazione già operata e quindi non in assoluto priva di precedenti e di dati di partenza. Per questi motivi i risultati che esporremo intendono porsi in continuità con le osservazioni ed i lavori di ricerca già svolti, proponendo informazioni aggiornate in grado di orientare i *decision makers* operanti nei vari ambiti. È questo del resto l'obiettivo di un'elaborazione che qui cominciamo e che intendiamo riproporre periodicamente.

### 3.2 Non profit, economia sociale: distinzioni concettuali

Una costante delle analisi sul complesso mondo delle organizzazioni non a scopo di lucro, è rappresentata dallo studio dell'inquadramento dei confini e delle dimensioni del terzo settore italiano.

Siamo partiti dalla ricerca pubblicata da "Il Mulino" e curata da Gian Paolo Barbetta dal titolo *Senza scopo di lucro*, che definisce una prima stima delle dimensioni economiche del mondo non profit italiano, e che sistematizza una iniziale raccolta normativa riguardo a fattispecie organizzative che hanno il vincolo della non distribuzione degli utili tra i propri obblighi statuari.

La definizione dell'universo non profit italiano da cui è partito Barbetta si basa su di uno studio comparato realizzato nell'ambito di 12 paesi, tra i quali: gli USA, la Francia, la Germania, il Giappone, l'Ungheria. Il merito del lavoro di Barbetta sta nell'aver posto le basi del primo vero inquadramento del mondo non a scopo di lucro italiano, (avente valore scientifico), avendo analizzato al contempo rispetto all'economia e alla società, alcune particolari organizzazioni, e avendone definito il rapporto con gli altri settori in cui viene suddivisa la società nell'epoca post-moderna (Donati 1993).

L'analisi di Barbetta si sofferma sul complesso delle organizzazioni non profit italiane, partendo dalla definizione giuridico-civilistica, su cui sono impostate una molteplicità di strutture che sullo scopo ideale e sulla natura associativa basano la propria iniziativa. La ricerca in sé si pone l'obiettivo di mantenere fermi i criteri di definizione dell'universo di riferimento dati dal progetto della John Hopkins University, ricercando nel corpus normativo italiano l'insieme di organizzazioni nate sulla base (secondo la formulazione anglosassone), del non *distribution constraint*. In questo modo e per questa via, lo studioso allarga l'osservazione mantenendovi al centro la forma associativa come definita dal titolo primo del codice civile (associazioni e fondazioni in particolare), e sviluppandola rispetto all'insieme di normative speciali, che avendo il codice civile come norma generativa,

---

<sup>10</sup> C. Caltabiano a cura di, *L'attivazione della solidarietà. Primo rapporto SIS sull'economia sociale in Sardegna*, Milano, FrancoAngeli, 2001



definiscono i contorni di particolari e peculiari organizzazioni (vedasi per tutte la legge sul volontariato n. 266/91).

### 3.2.1 Limiti e precisazioni per affinare l'analisi

Questo modo di procedere porta con sé dei limiti riguardo alla tipologia di servizi forniti dalle strutture individuate. Si pensi che alcune disposizioni normative, (D.Lgs. C.P.S. 804/1947, L. n° 112/1980, D.P.R. 1017/1986, L. n° 845/1989), pur avendo come riferimento il titolo I del codice civile, in merito ai servizi, individuano una variegata combinazione di produzioni per il mercato (esempio formazione professionale), e di prestazioni interne allo stato sociale sia pure prodotte con il principio della delega esterna (esempio patronati). La definizione operativa in questo modo allarga l'osservazione ad organizzazioni che, pur situandosi nell'alveo associativo, fuoriescono dal campo di osservazione non appena le si osserva rispetto al servizio prodotto.

Più di recente l'ISTAT (Istituzioni non profit in Italia – i risultati della prima rilevazione censuaria. 1999), adotta criteri definitivi pressoché omogenei alla ricerca di Barbetta. Nel primo capitolo infatti, vengono espone le difficoltà che accompagnano il lavoro di indagine sulle dimensioni del terzo settore italiano, riguardo all'individuazione dei confini dell'universo osservato. Leggiamo nel primo paragrafo: *in particolare risulta difficile enucleare le caratteristiche che consentono di distinguere le istituzioni non profit dalle unità che producono beni e servizi per il mercato con lo scopo prevalente di produrre utili ripartibili tra i loro proprietari, come anche dalle unità della pubblica amministrazione, che sono istituite a seguito di una decisione politica e che esercitano un'autorità legislativa, giudiziaria o esecutiva su altre unità istituzionali del sistema economico avendo il potere di reperire fondi tramite il prelievo fiscale e contributivo al fine di finanziare l'offerta di servizi resi alla collettività.*

La stessa ISTAT, nel richiamare la natura dei problemi definitivi e di inquadramento della particolare *popolazione istituzionale* costituita dalle organizzazioni non a scopo di lucro, sostanzialmente dati da una presunzione di marginalità del settore dal punto di vista economico e dalla stessa disomogeneità istituzionale che le caratterizza, si dà un'impostazione riconducibile alle norme del titolo primo del codice civile filtrandola attraverso il Regolamento CEE n. 696/1993 sulle unità statistiche di osservazione ed in particolare sulla nozione di *unità istituzionale*.

Questa è individuata sulla base dei seguenti caratteri distintivi:

- Centro elementare di decisione economica.
- Avente unicità di comportamento.
- Autonomia decisionale nell'esercizio della sua funzione principale.
- Contabilità completa.

Questa prima chiave di lettura, viene ulteriormente raffinata dall'ISTAT, facendo ricorso allo *SNA System of National Accounts*, che inquadra le istituzioni non profit sulla base della seguente definizione: *sono enti giuridici o sociali creati allo scopo di produrre beni e servizi, il cui status non permette loro di essere fonte di reddito o altro guadagno per le unità che le costituiscono, controllano o finanziano.*

L'ulteriore passaggio definitivo individuato dall'ISTAT, tiene conto dell'orientamento o meno al mercato delle produzioni. Vengono così distinte le organizzazioni *engaged in market production*, le quali orientano al mercato i propri servizi e le proprie produzioni, e le organizzazioni *engaged in non market production*. Queste ultime vengono ulteriormente differenziate in *istituzioni controllate e principalmente finanziate dal government* ed *istituzioni al servizio delle famiglie controllate e finanziate prevalentemente mediante trasferimenti privati*, a loro volta suddivise in *a scopo mutualistico* e *a scopo caritativo*. Si aggiunge in questo modo una distinzione rispetto alla provenienza delle risorse impiegate nella produzione dei servizi e rispetto ai destinatari degli stessi. Ne deriva un quadro di variabili definitive che, come già accennato, riconduce l'analisi agli stessi contorni individuati da Barbetta nel suo studio del 1994, che si presenta omogeneo rispetto al sistema di classificazione denominato ICNPO (International Classification of Nonprofit Organizations), posto alla base del progetto di ricerca internazionale promosso dalla Johns Hopkins University.

La prima definizione del non profit italiano mette insieme caratteri ed elementi resi necessari dal corpus normativo di riferimento con minime considerazioni sulle motivazioni che animano le risorse umane.

Secondo *Salamon* ed *Anbeier* i criteri con cui individuare le organizzazioni interessate all'analisi sono i seguenti:

1. costituzione formale;
2. natura giuridica privata;
3. autogoverno;
4. assenza di distribuzione di profitto;
5. presenza di una certa quantità di lavoro volontario.

Attraverso il percorso descritto, sia Barbetta che l'ISTAT arrivano ad inquadrare un universo di istituzioni abbastanza ampio da richiedere (a nostro parere, e sulla base di una serie di osservazioni che esporremo), un ulteriore filtro, che miri ad escludere una pluralità di organizzazioni tenendo conto degli scopi per cui sono state costituite. Ad esempio: i sindacati ed i partiti politici rientrano a pieno titolo nella definizione esposta. La particolare natura della loro esistenza però, ci conduce a ritenere opportuna una loro esclusione dal nostro universo di riferimento.

Sia l'ISTAT che Barbetta non operano distinzioni interne ed arrivano ad allargare l'osservazione includendo tutte le istituzioni che rispondono ai detti criteri. In questo modo entrano nell'analisi ad esempio tutte le organizzazioni di categoria, sia quelle dei lavoratori, che quelle datoriali; molte scuole private ed università, ed una pleora di altri enti più vicini alle caratteristiche dell'impresa profit, nonostante la particolare forma giuridica. Vedremo meglio più avanti, come si specifica questo aspetto.

### 3.2.2 Approfondimenti concettuali

Le considerazioni appena svolte potrebbero ingenerare dei dubbi sul percorso di definizione del campo d'analisi. Se infatti è necessario ottenere dei criteri che inquadrino l'oggetto dell'osservazione secondo obiettività e rigore scientifico, tuttavia la letteratura in materia di terzo settore, moltiplicatasi negli ultimi anni in modo esponenziale, ha inteso rispondere a esigenze metodologiche derivanti dal particolare punto di osservazione su cui viene fondata l'analisi.

Una delle prime esigenze si collega con la crisi dei sistemi di welfare. Dalla fine degli anni ottanta in poi, i sistemi di tutela sociale impostati secondo il disegno dello stato assistenziale, hanno dovuto fare i conti con la crescente insostenibilità dei costi generati dalle strutture di servizio, che mostravano inoltre forti limiti nella capacità a soddisfare i bisogni per cui erano state pensate. Gli economisti in particolare hanno ricercato soluzioni adeguate a rendere più coerenti tra loro impiego delle risorse e soddisfazione dei bisogni, verificando un vantaggio comparato delle organizzazioni non profit rispetto alle profit, nell'ottica della delega esterna alla pubblica amministrazione di produzioni tese a garantire la fornitura di beni pubblici.

Il vantaggio comparato delle strutture non profit si esplica in due ordini di motivi:

1. maggiore sostenibilità economica connessa con la soddisfazione del requisito minimo del pareggio di bilancio a fine esercizio e comunque dall'acquisizione di surplus economici comunque destinati a rinnovare l'impresa e non a remunerare il capitale investito;
2. maggiore consenso presso i clienti a seguito della particolare predisposizione della struttura date le forti motivazioni ideali poste alla base dell'iniziativa, anche supportata dalla presenza di volontari.

Un filone di pensiero, spiega il vantaggio comparato delle non profit, giustificandolo attraverso le linee teoriche del *fallimento del contratto* da un lato e del *fallimento dello stato* dall'altro (H. Hansman 1986). Per questa via, la nota della maggiore efficacia delle *non profit organizations* si giustificerebbe dentro un percorso concettuale che motiverebbe la valenza economica delle *imprese sociali* intese in questo caso come vere aziende portatrici di un elemento aggiuntivo al capitale aziendale: la fiducia.

A ben vedere sono questi gli aspetti che portano alcuni teorici (Zamangni, Laville) a ricondurre il quadro concettuale nell'ambito delle scienze economiche e sociali ed in alcuni casi a giustificare dentro dimensioni altre dalla logica dello scambio tra equivalenti (Goudbout), l'esistenza di un'economia definita *civile* oppure *sociale*, in cui in particolare la *reciprocità* è il motore vero delle relazioni.

### 3.2.3 Criteri operativi

Sulla base delle considerazioni svolte si è inquadrata l'analisi includendo un criterio discriminante tra le istituzioni non-profit.

Si sono qualificate le organizzazioni non profit direttamente impegnate nella produzione di beni relazionali, nei settori in cui ha valenza il rapporto con la persona e con la comunità, escludendo i partiti politici, i sindacati e altre organizzazioni comunque orientate al mercato nonostante la forma giuridica ed il rispetto del *non distribution constraints*, come nel caso delle organizzazioni che operano nell'ambito dell'istruzione, della ricerca e della formazione professionale.

A questo si aggiunge un ulteriore elemento selettivo, riposto sull'esigenza di verificare l'esistenza di condizioni favorevoli alla creazione di valore aggiunto economico, collegato al valore aggiunto sociale. La definizione di *economia sociale* (Iref 1996), tiene conto di una pluralità di attori impegnati nella produzione di servizi, comunque venduti sul mercato, sulla base dell'apporto di lavoro retribuito e dotato di adeguate professionalità. In questo modo si descrivono i contorni dell'impresa sociale, intesa come organizzazione che preveda al suo interno una certa quota di lavoratori retribuiti. Pertanto abbiamo incluso nel nostro quadro d'analisi solamente le organizzazioni già individuate sulla base delle considerazioni svolte e presenti nel database IARES, che abbiano in organico almeno un lavoratore retribuito, sia pure a vario titolo e con varie modalità contrattuali.

### 3.3 Le prime osservazioni in Sardegna

La prima osservazione realizzata in Sardegna sulle organizzazioni operate nell'ambito dell'economia sociale è senza dubbio il Primo rapporto SIS sull'economia sociale avente come primo titolo "L'attivazione della solidarietà". Lo IARES ha fornito il lavoro di raccolta dati per l'inquadramento dello spazio d'analisi. Attraverso una fitta rete di relazioni e collaborazioni con enti pubblici e privati si è costruito un database comprendente le varie tipologie associative riconducibili alla definizione di economia sociale. Sono state censite Associazioni, Cooperative sociali, Fondazioni, Associazioni di volontariato e sono state raccolte in un'unica banca dati che ha consentito la definizione della consistenza del fenomeno e la sua diffusione territoriale.

	Associazioni	Cooperative sociali	Fondazioni	Associazioni di volontariato albo regionale	Altre organizzazioni	Totale
<b>Provincia</b>						
Oristano	21	86	2	62	-	171
Cagliari	301	172	9	309	1	792
						369
						233
<b>Totale</b>	<b>528</b>	<b>422</b>	<b>18</b>	<b>595</b>	<b>2</b>	<b>1565</b>

Tab. 1 – Dimensione e distribuzione del terzo settore sardo per provincia IARES 1999

L'osservazione si è realizzata ottenendo gli elenchi ufficiali di vari enti preposti alla tenuta dei registri ed albi a cui si iscrivono le organizzazioni al lato della costituzione (ad esempio il registro prefettizio

per le cooperative sociali), integrato con database di organizzazioni ombrello del volontariato, dell'associazionismo e della cooperazione sociale.

Il dato di 1565 è quindi congruo riguardo alla definizione di Terzo settore, meno rispetto a quella di sistema non profit che viene definito dall' ISTAT con numeri ben più ampi<sup>11</sup>, giustificati dal differente campo d'analisi e dall'inserimento di tutte le organizzazioni aventi natura giuridica non profit. È evidente che limitando ulteriormente l'analisi si ottiene un universo ben differente che corrisponde al Terzo settore sardo. In questo modo è possibile inquadrare la diffusione territoriale e operare per definire il campo di osservazione relativo all'economia sociale.

<b>TERZO SETTORE SARDO</b>		
	<b>IARES 1999</b>	<b>IARES 2002</b>
Associazioni ed organizzazioni di volontariato	1123	1133
Cooperative sociali	374	385
Altre organizzazioni	20	47
<b>Totale</b>	<b>1517</b>	<b>1565</b>

Tab. II Dimensione del terzo settore sardo: comparazione 1999 - 2002

Nel 1999 sulla base di una serie di considerazioni si è ristretto l'universo di riferimento alle organizzazioni avente rilevanza economica<sup>12</sup>. Si è in questo modo individuato l'universo dell'economia sociale sarda inquadrato nelle quantità descritte nella successiva tabella.

	<b>OTS con rilevanza economica</b>	
	<i>v.a</i>	%
Associazioni ed organizzazioni di volontariato	257	39,5
Cooperative sociali	374	57,5
Altre organizzazioni	19	3,0
<b>Totale</b>	<b>650</b>	<b>100,0</b>

Tab. III – Organizzazioni con rilevanza economica – e distribuzione per forma giuridica LARES 1999

Le quantità vengono ridimensionate per due ordini di motivi:

1. molte delle associazioni si basano esclusivamente sul volontariato
2. le cooperative sociali effettivamente operative sono meno di quelle iscritte nei registri prefettizi.

Ne è derivata la definizione di un universo di 650 OTS aventi rilevanza economica da cui è stato tratto il campione su cui abbiamo operato la rilevazione sul campo attraverso un questionario a risposta multipla e chiusa. L'osservazione ha così prodotto la prima immagine sull'economia sociale sarda che rappresenta la base da cui siamo partiti per l'osservazione di cui diamo conto in queste pagine. Pertanto si è trattato già in questo primo rapporto di un proseguo dell'osservazione che ci dà modo definire un percorso continuo e ripetuto di monitoraggio sull'economia sociale della Sardegna.

### 3.4 Le risultanze di un indagine a campione

L'indagine SIS si soffermava su un campione di 366 organizzazioni corrispondenti al 56,30% dell'universo di riferimento e quindi in grado di rispondere ai criteri di congruità scientifica dell'osservazione.

<sup>11</sup> Il primo rapporto Istat riferito al 1999 sul sistema non profit italiano da conto di 7870 organizzazioni presenti in Sardegna che corrispondono al 7% dell'universo non profit italiano.

<sup>12</sup> Presenza di almeno un lavoratore retribuito e quindi qualifica di impresa sociale a prescindere dalla forma giuridica e dalle attività svolte purché nel campo del lavoro in favore della persona e della comunità.

	Campione	
	v.a.	%
Associazioni ed organizzazioni di volontariato	121	33,1
Cooperative sociali	229	62,5
Altre organizzazioni	16	4,4
<b>Totale</b>	<b>366</b>	<b>100,0</b>

Tab. IV – Campione e distribuzione per forma giuridica LARES 1999

Attraverso quel rapporto si intendeva operare un'osservazione sulla base di dati riconducibili all'universo preso in considerazione, avente un'adeguata significanza statistica. Nel corso della prima osservazione relativa all'Osservatorio sull'economia sociale in Sardegna abbiamo inteso limitare l'osservazione, raggiungendo le organizzazioni già comprese nel campione del primo rapporto SIS, aggiornando i dati al 2001 e rendendoli pertanto adeguati ad un pronto utilizzo. Si è voluto dunque sperimentare il proseguo di un'osservazione che intendiamo ripetere anno dopo anno, rendendo fruibile una serie di dati relativi alle trasformazioni alle tendenze ed alle fluttuazioni congiunturali dei contesti economici, politici e sociali.

Il nostro lavoro si è soffermato su alcuni obiettivi:

1. aggiornare il database tenendo conto dei nuovi inserimenti, delle cessazioni, dei trasferimenti, attraverso il contatto con le istituzioni citate;
2. adeguare il campione e renderlo operativo come base di riferimento dell'indagine;
3. definire i principali indicatori di struttura da monitorare nella ricerca sul campo.

Abbiamo detto che il campione della ricerca SIS è stato utilizzato come base di riferimento dell'indagine ed anzi, con gli opportuni adeguamenti potrà essere utilizzato come panel da cui trarre le informazioni utili a ripetere il monitoraggio. Le 366 OTS di riferimento ci hanno consentito di ottenere una base dati certa con cui operativizzare i contatti necessari a svolgere l'indagine ed al contempo definire un percorso in grado di darci informazioni utili a comprendere le trasformazioni in atto nell'economia sociale sarda. Ne è derivato un primo lavoro di adeguamento statistico da cui trarre serie storiche utilizzabili nel tempo.

Forma giuridica	Campione	Campione
	IARES 1999	IARES 2002
Associazioni ed organizzazioni di volontariato	121	81
Cooperative sociali	299	101
Altre organizzazioni	16	9
<b>Totale</b>	<b>366</b>	<b>191</b>

Tab.V Campione e distribuzione per forma giuridica LARES 1999-2002 a confronto

L'indagine ha riguardato sei *items* relativi ai principali indicatori di struttura delle imprese sociali in continuità con i dati ottenuti nel citato rapporto. In particolare il questionario somministrato dagli undici rilevatori distribuiti su tutto il territorio regionale conteneva domande relative alla struttura delle organizzazioni, alle risorse umane impiegate, alle loro retribuzioni, alle mansioni in cui vengono impiegate, ai settori d'intervento, ai destinatari ed alle attività svolte. Inoltre riguardavano le relazioni con enti ed organizzazioni, gli aspetti economici e finanziari, le tendenze in atto in merito ai lavoratori retribuiti.

### 3.4.1 La diffusione nelle province della Sardegna

La distribuzione territoriale delle organizzazioni presenti nell'insieme osservato presenta consistenze linea con le osservazioni già operate e in grado di descrivere una sostanziale continuità con quanto osservato in passato. Rispetto alle precedenti osservazioni il dato si è arricchito di informazioni più precise riguardo alla tipologia delle fondazioni e delle Ipab dato questo che si è affinato in seguito alla pubblicazione a cura dell'Osservatorio regionale sulle politiche sociali, dei dati relativi a queste particolari imprese sociali iscritte nei registri regionali ai sensi della legge 4 del 1988, comunque presenti in misura minima rispetto alla prevalenza delle associazioni, riconosciute e non, e delle cooperative sociali.

Forma giuridica	Provincia				
	Cagliari	Oristano	Nuoro	Sassari	Sardegna
Ass. non riconosciuta	25	1	2	10	38
	13,1%	0,5%	1,0%	5,2%	19,9%
Ass.con personalità giur.	35	1	2	5	43
	18,3%	0,5%	1,0%	2,6%	22,5%
Cooperativa	42	27	13	19	101
	22,0%	14,1%	6,8%	9,9%	52,9%
Fondazione	1	0	0	0	1
	0,5%				0,5%
Ipab	5	1	1	1	8
	2,6%	0,5%	0,5%	0,5%	4,2%
Totale	108	30	18	35	191
	56,5%	15,7%	9,4%	18,3%	100,0%

Tab VI. forma giuridica e distribuzione territoriali delle OTS indagate LARES 2002

La tabella mostra una netta prevalenza delle cooperative sociali che rappresentano oltre la metà dell'insieme di riferimento: evidenzia inoltre una netta prevalenza delle organizzazioni della provincia di Cagliari in linea con il dato demografico. Il dato della provincia di Oristano può essere considerato sovrastimato in termini relativi rispetto al resto delle province. La causa di questa sfasatura è data dalla differente collaborazione alla realizzazione dell'indagine ottenuta dalle OTS dell'oristanese rispetto a quelle del nuorese. Ne deriva una stima complessiva che deve essere letta sul dato regionale con significatività statistica e solo parzialmente sul dato provinciale.

Gli operatori del privato sociale sardo prediligono utilizzare la fattispecie associativa della cooperativa sociale per realizzare i propri fini istituzionali, mentre resta ancora poco utilizzata la Fondazione, dato comunque in linea con quanto avviene a livello nazionale in particolare nel Mezzogiorno. È più marcata la presenza di associazioni nelle province più popolate mentre le cooperative sociali prevalgono nelle province più povere e meno popolate (Oristano e Nuoro), dato questo in linea con le precedenti osservazioni e che dà conto di una realtà per quanto variegata e ricca, comunque ferma su assetti ormai acquisiti e sembrerebbe immutabili.

### 3.4.2 Le risorse umane

Si è scritto che una delle caratteristiche delle organizzazioni non profit in genere, ma in particolare di quelle impegnate nel terzo settore, sia la particolare propensione alla prevalenza del lavoro umano sul lavoro tecnologico. Si tratta cioè, di organizzazioni definite *labor intensive* e quindi maggiormente in grado di porsi come punto di riferimento operativo per politiche mirate a creare occupazione ed al contempo migliorare le caratteristiche qualitative delle comunità. Le osservazioni per la Sardegna ci parlano attraverso un dato che non si smentisce, confermando quanto già osservato sul livello nazionale. Inoltre una delle caratteristiche ulteriori è data dalla capacità aggregativa delle imprese sociali. Il mondo associativo in genere, basandosi sul principio partecipativo, consente l'adesione

libera e spontanea di cittadini impegnati in più campi che esercitano in questo modo uno dei principali diritti sanciti dalla Costituzione repubblicana, appunto il diritto di associazione, promuovendo in questo modo la propria personalità e la comunità intera. Questo dato emerge anche dalla nostra osservazione, da cui risulta un complesso di 54.449 individui coinvolti nelle 191 organizzazioni che compongono il nostro insieme. Il dato delle risorse umane direttamente impegnate si riduce considerevolmente se teniamo conto dell'estrazione dei semplici soci che corrispondono a 49.049. La proporzione sul dato complessivo è ben visibile nel grafico numero 1.



grafico 1 – elaborazione LARES 2002

Emerge quindi la doppia valenza dell'economia sociale: da un lato catalizzatore della partecipazione civica, dall'altro promotore di opportunità di lavoro e produttore di servizi. Se infatti entriamo nel merito delle risorse umane più direttamente produttive, sia retribuite che volontarie, il dato assoluto che emerge è pari a 5400 unità che corrispondono al 9,025 % del totale. Rispetto a questo dato è possibile operare un'ulteriore distinzione. Una delle caratteristiche delle imprese sociali è rappresentata dall'essere catalizzatore dell'azione gratuita e volontaria dei cittadini. La particolarità è data dal poter far ricorso ad una serie di comportamenti individuali che si discostano considerevolmente dall'etica prevalente nel sistema profit, esclusivamente basata sullo scambio tra equivalenti. La dimensione propria del comportamento dei volontari è invece rappresentata dall'*esercizio del dono*, come moto preminente delle azioni dei singoli. Quindi si tratta di un *surplus*, un valore aggiunto fondamentale che accresce il valore complessivamente presente nelle organizzazioni dell'economia sociale definendo una modalità originale di riforma delle organizzazioni di servizio ai cittadini, in quanto promuovono cittadinanza attiva e responsabile.

Estrapolando il dato delle risorse retribuite dall'insieme delle risorse umane operative, otteniamo che i lavoratori retribuiti sono quantificati in 3148 unità, e di queste una parte sono soggetti svantaggiati (per una media di retribuiti sulle 191 organizzazioni, pari a circa 16). Dato che corrisponde al 6,41% del totale delle risorse umane rilevate nell'insieme ed al 58,30% circa delle risorse umane effettivamente, ed a vario titolo, operative nelle imprese sociali osservate.

Il dato è meglio osservabile sulla base della ripartizione per forma giuridica, rilevabile nella successiva tabella.

Composizione organizzazione	Forma giuridica				
	Ass.non riconosciuta	Ass.con pers.giur.	Cooperativa	Fondazione	Ipab
Soci lavoratori normodotati	3.9%	2.2%	93.9%	0.0%	0.0%
Soci lavoratori svantaggiati	21.78	0.0%	69.30%	0.0%	8.92%
Lavoratori non soci normodotati	12.67%	12.83%	63.93%	0.89%	9.68%
Lavoratori non soci svantaggiati	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%
Soci volontari normodotati	48.3%	46.2%	5.4%	0.1%	0.0%
Soci volontari svantaggiati	0.0%	71.4%	28.6%	0.0%	0.0%
Semplici soci normodotati	90.1%	8.4%	1.5%	0.0%	0.0%
Semplici soci svantaggiati	0.0%	43.9%	56.1%	0.0%	0.0%

Tab. VII. ripartizione percentuale risorse umane nelle OTS indagate LARES 2002

Si nota la particolare specializzazione delle cooperative sociali, che hanno una prevalenza di soci lavoratori e di soci volontari, mentre sono presenti in misura minima i semplici soci non operativi. Quest'ultimi invece rappresentano la prevalenza nelle associazioni non riconosciute, essendo meno identificate come organizzazioni in grado di gestire servizi destinati al mercato. Sia le Ipab che le



Fondazioni esercitano le forme antesignane di impresa sociale e per questo impiegano esclusivamente forza lavoro retribuita.

Il carattere di preponderanza di lavoro retribuito rispetto a quello volontario è ben descritto dalla tabella sulla distribuzione relativa alle retribuzioni nelle varie *omp*. Si mostra chiaramente la prevalenza di forme di lavoro che possiamo definire stabile, a tempo pieno o parziale, per un ammontare retributivo compreso tra zero e tre milioni nella quasi totalità dei casi. Le retribuzioni superiori, sono relative a modalità contrattuali ascrivibili nelle tipologie flessibili: collaborazioni coordinate ed occasionali e consulenze professionali. La tabella invece sulla strutturazione delle spese descrive chiaramente l'impostazione *labor intensive* delle aziende sociali con la prevalenza delle spese per il personale rispetto alle altre voci di spesa.

Retribuzioni						
	Ass.non riconosciuta	Ass.con personalità giuridica	Cooperativa	Fondazione	Ipab	Totale
Dip. tempo pieno fino a 1 milione	1.2%	3.7%	95.1%	0.0%	0.0%	
Dip. tempo pieno da 1 a 3 milioni	2.1%	6.8%	82.4%	0.0%	8.7%	
Dip. tempo pieno oltre 3 milioni	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
TOTALE						43.7%
Dip. tempo parz. fino a 1 milione	0.6%	1.8%	97.6%	0.0%	0.0%	
Dip. tempo parz. da 1 a 3 milioni	0.9%	1.3%	96.6%	0.0%	1.2%	
Dip. tempo parz. oltre 3 milioni	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
TOTALE						31.4%
Co.coord.co fino a 1 milione	6.0%	7.4%	85.9%	0.0%	0.7%	
Co.coord.co da 1 a 3 milioni	4.5%	10.2%	71.8%	0.0%	7.0%	
Co.coord.co oltre 3 milioni	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
TOTALE						9.6%
Coll. occasionali fino a 1 milione	70.4%	11.4%	17.7%	0.0%	0.3%	
Coll. occasionali da 1 a 3 milioni	17.8%	23.2%	39.3%	19.6%	0.0%	
Coll. occasionali oltre 3 milioni	84.3%	5.9%	9.8%	0.0%	0.0%	
TOTALE						12.2%
Consulenti fino a 1 milione	25.0%	25.0%	44.4%	0.0%	5.6%	
Consulenti da 1 a 3 milioni	15.4%	23.0%	48.7%	0.0%	12.9%	
Consulenti oltre 3 milioni	58.3%	16.7%	25.0%	0.0%	0.0%	

---

milioni	
TOTALE	3.1%

---

*Tab. VIII ripartizione percentuale delle retribuzioni nelle OTS indagate LARES 2002*

### 3.4.3 Servizi attivati

Il settore dei servizi alla persona è preminente nelle prestazioni svolte dalle imprese sociali sarde. Si tratta in particolare di servizi sociali di accompagnamento, assistenza domiciliare, assistenza sociale, oppure di educazione e di formazione professionale. Si comincia a parlare in modo sempre più significativo inoltre, di attività nel campo ricreativo, nel settore dello sport e della cultura. Sono questi, settori che descrivono nuovi spazi di intervento delle organizzazioni dell'economia sociale: una pluralità di interventi differentemente distribuiti sul territorio regionale attenti ai bisogni sociali ed in alcuni casi non direttamente collegati con le disponibilità finanziarie previste dalle varie leggi di settore. Presentiamo nelle successive tabelle il dato completo per una più attenta disamina.

Prestazioni attivate	Provincia				Totale Sardegna (%)
	Cagliari (%)	Oristano (%)	Nuoro (%)	Sassari (%)	
Accompagnamento	64.3	10.7	10.7	14.3	14.7
Assistenza domiciliare e domestica	43.8	29.2	10.4	16.7	25.1
Assistenza sanitaria	71.4	14.3	4.8	9.5	11.0
Assistenza sociale	68.8	9.4	12.5	9.4	16.8
Ascolto	40.0	30.0	10.0	20.0	10.5
Servizio mensa	37.8	35.6	11.1	15.6	23.6
Servizio di lavanderia – guardaroba	23.5	47.1	17.6	11.8	8.9
Sostegno economico	50.0	0.0	50.0	0.0	1.0
Trasporto malati e soccorso	83.3	16.2	0.0	0.0	6.3
Riabilitazione	80.0	10.0	0.0	10.0	5.2
Raccolta sangue	100.0	0.0	0.0	0.0	1.6
Promozione di donazione organi	100.0	0.0	0.0	0.0	1.6
Promozione di adozioni e affidi	66.7	0.0	0.0	33.3	1.6
Assistenza legale	75.0	0.0	25.0	0.0	2.1
Patronato – segretariato sociale	55.6	0.0	22.2	22.2	4.7
Assistenza morale e religiosa	100.0	0.0	0.0	0.0	2.1
Educazione	52.8	17.0	18.9	11.3	27.7
Insegnamento - istruzione	57.1	17.1	11.4	14.3	18.3
Formazione professionale	52.9	11.8	17.6	17.6	8.9
Inserimento sociale lavorativo	47.6	4.8	19.0	28.6	11.0
Ricerca, studio, documentazione	57.9	5.3	21.1	15.8	9.9
Animazione socio-culturale	72.9	12.5	12.5	2.1	25.1
Promozione/diffusione culturale	66.7	9.1	3.0	21.2	17.3
Attività ricreative	63.3	20.4	10.2	6.1	25.7
Promozione attività sportive	75.0	0.0	18.8	6.3	8.4
Promozione/difesa di diritti civili	70.0	0.0	10.0	20.0	5.2
Promozione di petizioni, raccolta firme	0.0	0.0	0.0	100.0	1.0
Promozione di dimostrazioni pubbliche	50.0	0.0	0.0	50.0	2.1
Intentare azioni giudiziarie	100.0	0.0	0.0	0.0	0.5
Difesa consumatori/utenti	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
Attività musicale/concertistica	46.2	7.7	7.7	38.5	6.8
Produzione spettacoli	60.0	6.7	0.0	33.3	7.9
Attività culturali	61.3	12.9	6.5	19.4	16.2
Case di accoglienza per anziani	42.9	28.6	0.0	28.6	3.7
Donazione sangue	100.0	0.0	0.0	0.0	2.1
Volontariato soccorso sanitario	100.0	0.0	0.0	0.0	2.6
Studenti	61.5	15.4	0.0	23.1	6.8
Assistenza minori disadattati	52.0	20.0	16.0	12.0	13.1
Assistenza famiglie in difficoltà	92.3	0.0	7.7	0.0	6.8
Attività pulizie	26.7	40.0	6.7	26.7	7.9

Tab. IX. Servizi attivati nelle OTS indagate per provincia LARES 2002

Tab. X Servizi attivati nelle OTS indagate rispetto alla forma giuridica LARES 2002

Prestazioni attivate	Forma giuridica						Totale N°
	Ass.non riconosciuta (%)	Ass.con giur. (%)	pers.	Cooperativa (%)	Fondazione (%)	Ipab (%)	
Accompagnamento	7.1	28.6		64.3	0.0	0.0	28
Assistenza domiciliare e domestica	0.0	8.3		91.7	0.0	0.0	48
Assistenza sanitaria	4.8	42.9		47.6	0.0	4.8	21
Assistenza sociale	12.5	31.3		53.1	0.0	3.1	32
Ascolto	20.0	40.0		40.0	0.0	0.0	20
Servizio mensa	4.4	13.3		68.9	0.0	13.3	45
Servizio di lavanderia-guardaroba	0.0	17.6		76.5	0.0	5.9	17
Sostegno economico	50.0	50.0		0.0	0.0	0.0	2
Trasporto malati e soccorso	8.3	83.3		8.3	0.0	0.0	12
Riabilitazione	30.0	50.0		10.0	0.0	10.0	10
Raccolta sangue	33.3	66.7		0.0	0.0	0.0	3
Promozione di donazione organi	33.3	66.7		0.0	0.0	0.0	3
Promozione di adozioni e affidi	66.7	33.3		0.0	0.0	0.0	3
Assistenza legale	25.0	75.0		0.0	0.0	0.0	4
Patronato – segretariato sociale	55.6	33.3		11.1	0.0	0.0	9
Assistenza morale e religiosa	0.0	75.0		0.0	0.0	25.0	4
Educazione	7.5	20.8		56.6	0.0	15.1	53
Insegnamento - istruzione	25.7	28.6		34.3	0.0	11.4	35
Formazione professionale	29.4	11.8		58.8	0.0	0.0	17
Inserimento sociale lavorativo	9.5	0.0		90.5	0.0	0.0	21
Ricerca, studio, documentazione	42.1	31.6		21.1	5.3	0.0	19
Animazione socio-culturale	22.9	10.4		64.6	0.0	2.1	48
Promozione/diffusione culturale	54.5	15.2		24.2	3.0	3.0	33
Attività ricreative	18.4	16.3		59.2	0.0	6.1	49
Promozione attività sportive	25.0	31.3		31.3	0.0	12.5	16
Promozione/difesa di diritti civili	70.0	30.3		0.0	0.0	0.0	10
Promozione di petizioni, raccolta firme	100.0	0.0		0.0	0.0	0.0	1
Promozione di dimostrazioni pubbliche	75.0	25.0		0.0	0.0	0.0	4
Intentare azioni giudiziarie	0.0	100.0		0.0	0.0	0.0	1
Difesa consumatori/utenti	0.0	0.0		0.0	0.0	0.0	0
Attività musicale/concertistica	69.2	0.0		15.4	0.0	7.7	13
Produzione spettacoli	73.3	20.0		6.7	0.0	0.0	15
Attività culturali	38.7	29.0		25.8	3.2	3.2	31
Case di accoglienza per anziani	0.0	0.0		100.0	0.0	0.0	7
Donazione sangue	25.0	75.0		0.0	0.0	0.0	4
Volontariato soccorso sanitario	0.0	100.0		0.0	0.0	0.0	5
Studenti	15.4	30.8		38.5	0.0	15.4	13
Assistenza minori disadattati	0.0	28.0		72.0	0.0	0.0	25
Assistenza famiglie in difficoltà	15.4	38.5		46.2	0.0	0.0	13
Attività pulizie	0.0	0.0		100.0	0.0	0.0	15

### 3.4.4 Gli indicatori aziendali

L'osservazione riguardo agli aspetti economico/finanziari non si discosta da quanto rilevato nelle precedenti osservazioni. Le organizzazioni osservate hanno una consistenza del **capitale sociale** nel 75% dei casi con valori fino ai 50 milioni di lire (il dato è relativo al 2001); nel 10% fino ai 100 milioni di lire e circa la stessa quota fino ai 500 milioni. Vanno oltre i 500 milioni appena il 4,4% delle organizzazioni indagate. Interessante notare la distribuzione per forma giuridica:

- con capitale sociale fino ai 50 milioni il 15,6% del totale sono associazioni non riconosciute, il 16,3% sono associazioni riconosciute, il 43,1% sono cooperative;
- con capitale fino ai 100 milioni con il 3,75 del totale sono associazioni non riconosciute, il 2,5% associazioni riconosciute, il 3,75% cooperative. Si noti la mancanza in queste due fasce delle Ipad e delle fondazioni.
- Nella fascia fino ai 500 milioni l'1,3% del totale è rappresentato da associazioni non riconosciute, stessa quota le riconosciute, le cooperative rappresentano il 6,9% del totale. Le Ipad e le fondazioni che hanno risposto al questionario si collocano in questa fascia e sono assenti dalla fascia oltre i 500 milioni, rappresentando il 0,6% del totale ciascuna.
- Oltre i 500 milioni si collocano lo 0,6% delle OTS intervistate, che sono associazioni non riconosciute; l'1,9% che sono associazioni riconosciute, l'1,3% che sono cooperative sociali.

L'indicatore **patrimonio sociale** si mantiene in linea con i valori del capitale sociale. Anche se in alcuni casi si mostrano valori del capitale sociale più bassi del patrimonio. Il che significa che il capitale investito è talvolta più alto delle attività patrimoniali a disposizione delle singole aziende sociali. Infatti entro la fascia dei 50 milioni si situano il 56,1% dei casi che danno risposta che corrispondono al 48,2% del totale; fino ai 100 milioni il 17,1% del totale che corrisponde al 14,7% del totale; fino ai 500 milioni si situano il 14% dei casi (12% del totale). Oltre i 500 milioni di patrimonio si colloca il 12% dei casi che danno risposta (11% del totale). Si conferma la complessiva "leggerezza" delle aziende dell'economia sociale sarda, dato che descrive una sostanziale debolezza strutturale sulla quale possono essere condotte valutazioni in ordine alla tenuta in situazioni di crisi aziendale.

In ordine al **fatturato** rispondono 155 delle organizzazioni indagate, che dichiarano d'aver maturato complessivamente un valore di circa 100 miliardi, per un valore medio di circa 600 milioni. Questo dato può essere comparato con lo stesso valore riferito al 1998, riportato nel Primo rapporto SIS relativo all'indagine citata e condotta nel 1999. Allora il valore medio relativo al fatturato, si poneva di poco al di sopra dei 400 milioni di vecchie lire. Tenuto conto che nel campione vi erano incluse alcune piccole organizzazioni di volontariato, e che già altre osservazioni da noi condotte fanno rilevare una complessiva crescita dei fatturati medi, possiamo affermare che effettivamente l'economia sociale si stia qualificando come agente produttivo in crescita, con un *portfolio* clienti in aumento, anche grazie alla differente consapevolezza degli enti locali riguardo all'importante ruolo delle imprese sociali. Il dato sul *portfolio* ordini è meglio leggibile attraverso la **strutturazione delle entrate** di cui riportiamo i dati nella tabella XI. Si nota che comincia a prendere forma un'impresa sociale con più clienti in cui hanno un peso anche le entrate ottenute dalla vendita diretta di servizi ai privati.

## Ammontare del fatturato nel corso del 2001

Provincia	Validi	Non risponde	Media	Somma
Cagliari	83	25	£. 547.637.503	£.45.453.912.753
Oristano	29	1	£. 359.723.535	£.10.431.982.543
Nuoro	17	1	£.780.869.495	£. 13.274.781.419
Sassari	26	9	£. 839.797.528	£. 21.834.735.752
Sardegna	155	36	£. 587.067.177	£. 90.995.412.467

Tab. XI. Fatturato relativo al 2001 LARES 2002

## Ammontare del fatturato nel corso del 2001

Forma giuridica	Validi	Non risponde	Media	Somma
Ass. non riconosciuta	25	13	£. 110.733.800	£.2.768.345.000
Ass. con pers. giurid.	32	11	£. 160.724.829	£.5.143.178.553
Cooperativa	91	10	£. 897.130.647	£. 81.638.888.914
Fondazione	0	1	£. 0	£. 0
Ipab	7	1	£. 206.428.571	£. 1.445.000.000

Tab. XII. Fatturato relativo al 2001 rispetto alla forma giuridica. LARES 2002

## Strutturazione delle entrate nel corso del 2001

Media		Proventi dalla vendita di servizi privati (%)	Convenzioni con enti pubblici (%)	Contributi di enti pubblici (%)	Contributi donazioni di singoli/famiglie (%)	Contributi donazioni da altri soggetti di T.S (%)	Contributi donazioni da parte di banche,imp rese (%)	Quote associative contributi dei soci (%)	Operazioni investimen. finanziari (%)
Numero	Validi Non risponde	183 8	183 8	183 8	183 8	183 8	183 8	183 8	183 8
Media		15.2	45.0	17.9	4.8	1.7	1.3	12.8	1.5
Percentili	25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	50	0.0	40.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	75	15.0	91.0	20.0	0.0	0.0	0.0	10.0	0.0

Tab. XIII strutturazione percentuale delle entrate. LARES 2002

## Incidenza nel corso del 2001 delle voci di spesa elencate

Media		Spese relative alla sede (%)	Spese gestionali ordinarie (%)	Spese per il personale (%)	Spese per il promozionale, convegni (%)	Spese per l'attività, formazione, oneri finanziari (%)	Spese: altro (%)
Numero	Validi Non risponde	184 7	184 7	184 7	184 7	184 7	184 7
Media		9.0	29.2	47.0	8.3	4.6	5.0
Percentili	25	0.0	10.0	10.0	0.0	0.0	0.0

Tab. XIV strutturazione percentuale delle spese. LARES 2002

## 3.5 Considerazioni conclusive

Alcune considerazioni sono d'obbligo in considerazione di questo capitolo. L'analisi effettuata è caratterizzata dal limite dell'osservazione dovuto agli stretti tempi a disposizione che ne hanno condizionato lo sviluppo complessivo. Tuttavia emergono una serie di importanti elementi informativi che possiamo utilizzare per avviare il lavoro di monitoraggio continuo e costante dei principali indicatori di struttura. Innanzitutto il dato medio delle risorse umane proiettato sull'insieme di circa 700 organizzazioni che compongono l'economia sociale sarda ci consente di stimare in circa 12000 i lavoratori retribuiti ed in oltre 100.000 le persone che vi gravitano attorno. Dato questo già verificato nel rapporto SIS. Gli altri indicatori mostrano una progressiva diversificazione dei clienti di riferimento. Come dato di debolezza permane la scarsa consistenza patrimoniale ed il basso livello dei capitali sociali, che fanno pensare ad un difficile consolidamento delle iniziative. È però importante rilevare la tendenza alla crescita del numero di occupati e la forte diffusione territoriale delle organizzazioni del terzo settore ed al suo interno dell'economia sociale, come tendenza su cui operare ulteriori osservazioni anche in rapporto al resto dell'economia. Osservazione che potrà essere operata nel proseguo del lavoro dell'Osservatorio.

#### Capitolo 4

## Orientamenti, politiche e strumenti per le imprese del Terzo Sistema

Stefania Aru, Annamaria D'Angelo\*\*

### 4.1 Premessa

La capacità del Terzo Settore relativamente alla possibilità di crescita dell'occupazione non può essere, allo stato attuale, considerata una sua potenzialità direttamente misurabile. Partendo da questo presupposto, ci si rende conto che il processo di crescita dell'occupazione non si configura come un risultato scontato ma piuttosto legato alla presenza di precisi obiettivi e di politiche di intervento che assumono caratteristiche differenti per città e Paese.

La formazione di realtà economiche e istituzionali che si alimentano di autorganizzazione sociale, ma anche di apporti che sono sia dello Stato che del mercato, stanno ad indicare che, accanto ai due sistemi classici, Stato e mercato, si configura l'esistenza di un settore, il Terzo Settore, che si intreccia con la trasformazione dello stato sociale e con la necessità, quindi, di rispondere a dei fabbisogni della società. Il Terzo Settore nel prestare i suoi servizi, infatti, ha la capacità di rivolgersi direttamente alla persona astraendola dalla categoria di appartenenza, provando a dare risposte ai soggetti, individui sociali concreti. In particolare, è da sottolineare come ciò che caratterizza tutto il TS, a prescindere dalle differenti connotazioni che può assumere, non è la mancanza di profitto bensì il fatto che il profitto non ne costituisce uno scopo.

La promozione dello sviluppo dei territori e del mercato dell'occupazione, nell'ambito del Terzo Settore corrisponde alla necessità di trovare nuovi percorsi di intervento legati al soddisfacimento di (nuovi) bisogni non soddisfatti né dallo Stato né dal mercato.

La creazione di nuovi servizi, per venire incontro al soddisfacimento dei nuovi fabbisogni e i relativi lavori e professionalità che è necessario generare, non vanno, infatti, sempre di pari passo con la crescita dei bisogni. Ciò è dovuto al fatto che, mentre da un lato si incontrano difficoltà nel trasformare questi bisogni in domanda effettiva, dall'altro, è pur vero, che vi è una difficoltà nello sviluppare una risposta appropriata da parte dell'offerta sia nel settore pubblico che in quello privato. Il Terzo Settore ha in sé le potenzialità di dare un contributo in termini di creazione di nuova occupazione e nuove figure professionali, ma anche in termini di coesione sociale e di integrazione tra mercato del lavoro e sviluppo locale. Il Terzo Settore, sistema composto da realtà che non sono riconducibili interamente né alla sfera pubblica né a quella privata appare, quindi, più attento ad accogliere tali bisogni configurandoli quali suoi precisi settori di intervento. In quanto tale, il Terzo Settore risulta capace di generare nuovi ed innovativi approcci per le politiche dell'occupazione.

Il Terzo Settore con la produzione di questi beni/servizi pone le condizioni per lo sviluppo dell'impresa e, quindi, della diretta crescita occupazionale in maniera simile a quanto avviene nell'impresa privata o nelle agenzie pubbliche. Inoltre, il TS è capace di creare occupazione indiretta in due modi:

- le imprese del TS acquistano beni dalle organizzazioni appartenenti ad altri settori (pubblico o privato) stimolando la crescita dell'impiego;
- le persone impiegate nelle imprese appartenenti al TS anche esse acquistano beni e servizi da altre organizzazioni.

Ne deriva che, insieme, il commercio ed i consumi sono in grado di stimolare la crescita e l'impiego. Il meccanismo di creazione di impiego che viene così a formarsi è caratterizzato in questo modo:

---

\* I paragrafi 4.1 e 4.2 sono a cura della dott.ssa Annamaria D'Angelo, mentre i paragrafi 4.3, 4.4 e 4.5 sono a cura della dott.ssa Stefania Aru.



1. la maggior parte della produzione dei servizi locali che incontrano questi bisogni si caratterizzano per essere *labour intensive* e sono in grado di far fronte alla ridotta capacità di crescita dell'impiego che si manifesta in molte realtà del territorio quando lo sviluppo locale prende la forma del *capital intensive* con progetti sofisticati che investono relativamente poche persone;
2. i servizi locali che incontrano la soddisfazione di questi bisogni offrono un approccio di sviluppo teso a ridurre la perdita derivante dall'economia locale internalizzandola e perciò riducendo la dipendenza da eventi esterni all'ambito locale, massimizzando invece l'impatto relativo alla sua espansione sul territorio.

La spiegazione risiede nel fatto che il lavoro diventa accessibile per l'occupazione locale che, peraltro, spende i suoi guadagni a livello locale laddove i beni/servizi possono essere acquistati. Lo sviluppo del TS opera al fine di ridurre il divario di accesso rispetto alla disponibilità dei servizi, beni e opportunità di lavoro agevolando, pertanto, il processo di coesione all'interno di aree geografiche che normalmente si caratterizzano per elevati livelli di ineguaglianza come, in molti casi, nelle grandi città o nelle aree rurali.

Infine, è riconosciuto che il TS ha, in se, le potenzialità di offrire una serie di vantaggi aggiuntivi rispetto ad altre organizzazioni relativamente al contributo che può dare in termini di occupazione e sviluppo locale.

Le organizzazioni di TS si caratterizzano per la ricerca del raggiungimento di molteplici obiettivi, molte di queste offrono nuove o alternative forme di lavoro che implicano una più elevata partecipazione al loro interno anche con riguardo al processo decisionale, e alla politica salariale. Ciò dimostra che è importante sia il modo in cui si producono beni e servizi, sia quali beni e servizi sono prodotti a livello locale. Infatti, le organizzazioni di TS sono sensibili agli interessi della comunità a cui si rivolgono e spesso cercano di identificare i bisogni in maniera partecipativa creando consenso, confidenza sviluppando il senso di comunità anche al fine di costruire una nuova "voce" nei processi decisionali locali.

Le organizzazioni di TS tendono ad essere molto vicine in termini di approssimazione geografica ai gruppi (target) ai quali si rivolgono. Tale accessibilità le distingue quindi dalle organizzazioni private in quanto non alla ricerca del profitto e da quelle pubbliche in quanto non vincolate da approcci burocratici. La loro flessibilità e la conoscenza dei bisogni reali della comunità a cui si rivolgono consente di sviluppare nuove idee, metodologie, prodotti e forme di distribuzione dei servizi come per esempio nel caso di servizi correlati con il welfare. Il TS offre, quindi, un approccio allo sviluppo locale differente da quello tradizionale ampliando la struttura dell'economia locale e del mercato del lavoro rispondendo a bisogni non soddisfatti e producendo nuovi e differenti beni e servizi. Dal punto di vista più sociale il valore aggiunto del TS consiste nel voler fare in modo che equità e altre considerazioni di carattere etico entrino a far parte del processo di sviluppo locale. Inoltre, il TS pone l'accento su quanto deve essere ritenuto prioritario nelle politiche e strategie di sviluppo locale ed, in particolare, la natura del processo decisionale, la partecipazione locale nel processo di sviluppo locale, la natura dell'approccio "bottom up" e il ruolo dei servizi locali per lo sviluppo locale.

L'analisi che qui seguirà tende a fornire una fotografia dello stato del Terzo Settore. In particolare, il lavoro che si presenta intende:

- compiere una ricognizione delle strategie che, a livello comunitario, nazionale e regionale, tendono a potenziare il Terzo settore;
- compiere una ricognizione delle principali fonti normative che regolano la capacità di intervento sul territorio da parte del Terzo Settore;

- compiere una breve indagine sugli strumenti di agevolazione a disposizione del Terzo Settore adottati a livello regionale.

Infine, il lavoro tende ad evidenziare gli ostacoli che rallentano la capacità di sviluppo del Terzo Settore proponendo delle possibili strade da percorrere, anticipando soluzioni innovative al suo sviluppo e diffusione al fine di poter porre in essere sul territorio le potenzialità reali insite nel TS.

## 4.2 Il Terzo Settore nella strategia europea per l'occupazione e lo sviluppo locale.

Con il Trattato di Amsterdam, si modifica la strategia di intervento europea nell'ambito dell'occupazione, infatti, per la prima volta viene riconosciuto esplicitamente al mercato dell'occupazione uno status paritario rispetto agli altri settori chiave nella costruzione della politica economica europea. Questo nuovo status viene riconosciuto, formalmente, con l'inclusione nel Trattato di un titolo dedicato all'Occupazione.

In primo luogo, il Trattato evidenzia come la responsabilità di costruire e sviluppare le politiche dell'occupazione rimanga compito e competenza dei singoli Stati membri:

*Gli Stati membri .....devono promuovere l'impiego come una materia di comune interesse e coordinare la loro azione (cfr. Trattato di Amsterdam art. 2).*

D'altra parte, sempre nel Trattato, viene evidenziato il livello di contribuzione comunitario in quanto l'Unione ha come obiettivo esplicito quello di perseguire un elevato livello occupazionale, quindi l'UE ha il compito di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e di svolgere, rispetto a questi, un ruolo di sostegno e completamento: *L'obiettivo di un elevato livello di occupazione dovrebbe essere preso in considerazione all'atto di formulare ed implementare le politiche e le attività comunitarie (art.3).*

Partendo da queste considerazioni e dall'approccio disegnato dal Trattato di Amsterdam, la connessione esistente tra le politiche per l'occupazione perseguite dai singoli Stati membri e il bisogno di coordinamento e cooperazione che queste impongono, è ciò che assicura che le politiche realizzate a livello di ogni singolo stato membro non vadano ad incidere negativamente i percorsi posti in essere in altri contesti nazionali. Ciò in quanto, considerando l'impiego come una *materia di comune interesse*, ogni Stato membro, nel perseguire la propria strategia politica nell'ambito dell'occupazione, contribuisce in maniera positiva al percorso europeo.

Inoltre, al fine di supportare tale obiettivo, il Trattato, in vari articoli del Titolo dedicato all'Occupazione, rafforza il ruolo dell'Unione nel coordinare la politica dell'occupazione e, in particolare, prevede:

- gli Stati membri e la Comunità lavorano insieme al fine di sviluppare una strategia dell'occupazione coordinata;
- la Comunità incoraggia e supporta gli Stati membri nel processo di cooperazione attraverso un'azione complementare, laddove appropriata;
- il Consiglio europeo disegna delle linee guida che costituiscono il filo conduttore per gli Stati membri nel delineare le proprie politiche dell'occupazione;
- gli Stati membri riferiscono annualmente in relazione alle misure adottate per implementare le politiche occupazionali, al fine che il Consiglio possa esaminare lo stato di attuazione ed intervenire, se necessario, con raccomandazioni dirette ai singoli Stati,
- il Consiglio adotta misure di incentivazione al fine di incoraggiare la cooperazione, gli scambi di informazione e l'innovazione tra gli Stati membri.

L'obiettivo perseguito, quindi, nel percorso europeo consiste nell'avviare una politica per l'occupazione che, accanto alla politica economica, crei le condizioni necessarie e minime per raggiungere la piena occupazione identificata quale finalità sociale predominante per tutti gli Stati membri.

La strategia europea per l'occupazione (SEO), avviata con il processo di Lussemburgo, che predispose linee guida a livello comunitario da essere trasposte nei Piani di azione Nazionali per l'occupazione, tenta di fare in modo che ciascuno Stato membro adotti politiche nazionali volte all'innalzamento della partecipazione al mercato del lavoro e alla parità, l'occupabilità dei lavoratori,

l'imprenditorialità e l'adattabilità delle condizioni di lavoro. La SEO, infatti, deve essere costruita sulla base di tendenze prioritarie, descritte dalle linee guida per l'occupazione tracciate dal Consiglio, che si basano su quattro pilastri prioritari: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

Nel quadro delle politiche tese a stimolare ed accrescere l'imprenditorialità, l'UE attribuisce particolare importanza all'economia sociale, ai nuovi bacini di impiego, al Terzo Settore (TS). In particolare il TS, nell'impostazione comunitaria, viene identificato quale ambito di sviluppo e crescita dell'economia sociale che pure comprende una larga parte dei nuovi bacini di occupazione.

Le linee guida per l'occupazione<sup>13</sup>, che costituiscono il quadro di riferimento per lo sviluppo dei Piani Nazionali per l'Occupazione degli Stati membri, impegnano gli stessi a promuovere misure tali da sfruttare completamente le possibilità di creazione di lavoro offerte a livello locale nell'economia sociale, nel settore delle tecnologie ambientali e in nuove attività correlate al soddisfacimento di bisogni non ancora soddisfatti dal mercato. Contemporaneamente gli Stati sono impegnati nell'esaminare gli ostacoli che si ravvisano allo scopo di ridurli.

Con questo quadro come riferimento si evidenzia il contributo che il TS può apportare all'occupazione ed allo sviluppo locale: promozione a livello locale di nuovi lavori. Inoltre, la capacità di operare e di essere presente sul territorio fa sì che il TS possa contribuire a dare un apporto significativo anche all'operatività di altre linee guida fissate a livello europeo. In particolare:

1. combattere la disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata;
2. elaborare una politica attiva del mercato del lavoro per sviluppare competenze per il nuovo mercato del lavoro (linee guida 3 e 4);
3. accordi con il partenariato sociale per accrescere le possibilità di formazione, esperienze di lavoro e altre misure che promuovano l'occupazione;
4. integrazione dei gruppi che hanno difficoltà di accesso al mercato del lavoro;
5. sviluppare le potenzialità di occupazione nel settore dei servizi;
6. reintegrazione nel mercato del lavoro dopo lunga assenza.

La connessione tra le linee guida per la stesura dei Piani Nazionali per l'Occupazione e gli apporti che il TS può dare in termini di occupazione e sviluppo locale nei singoli contesti territoriali, si può tradurre nell'effettiva operatività dei Fondi strutturali e soprattutto dei programmi dei nuovi obiettivi 1 e 2 del Fondo Sociale Europeo (FSE) che sono, appunto, su base territoriale. In particolare nei 5 settori identificati dal regolamento del FSE il TS gioca un ruolo attuale, attivo che ha bisogno di essere capitalizzato ed ottimizzato al fine di non renderlo meramente potenziale.

A tal fine si rende necessario provvedere all'adozione di una serie di misure a livello europeo e degli Stati membri. Le azioni da delineare devono riuscire ad eliminare le barriere che ostacolano il TS nel raggiungimento pieno del suo potenziale. Ciò che importa, in un primo momento, è l'emersione del TS da una condizione di poca visibilità a livello non solo politico (europeo, nazionale e regionale) ma, soprattutto, di presenza sul territorio come soggetto in grado di contribuire allo sviluppo e di produrre lavoro.

E' necessario dimostrare ai decisori politici e non, sia nel pubblico che nel privato, che il TS può giocare un ruolo determinante che, se da un lato non pregiudica gli interessi del settore privato, dall'altro fornisce un considerevole contributo agli obiettivi delle politiche pubbliche compresi quelli che vogliono rispondere ai bisogni non soddisfatti, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.

Diventa, quindi, essenziale identificare e valutare il contributo economico e sociale del TS attraverso un'esplicita valutazione del suo valore economico. Il TS, che si qualifica per l'internalizzazione dei costi sociali e lo sviluppo del capitale umano, contribuisce al benessere sociale prescindendo da calcoli commerciali. Gli effetti prodotti dalle organizzazioni del TS si configurano, spesso, per non essere semplicemente prodotti/servizi vendibili sul mercato piuttosto producono, come reale valore economico, aumento dell'occupabilità e altri benefici per cui si può pagare. Per esempio,

<sup>13</sup> Decisione del Consiglio del 18 febbraio 2002 relativa a "Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2002" GUCE L60 del 1 marzo 2002.

L'occupabilità ha un reale valore economico: riduce i costi di formazione e reclutamento dei datori di lavoro pubblici e privati che assumono forza lavoro; paga il costo pubblico della disoccupazione riducendone la probabilità di crescita; alcuni dei costi sociali, come il crimine, derivanti da elevati livelli di disoccupazione vengono ridotti con una conseguente diminuzione di pressione sui servizi sociali. Infine, ma non meno importante, è da considerare l'impatto prodotto sulla solidarietà sociale, sul mercato del lavoro e sull'esclusione sociale con la conseguente diminuzione delle ineguaglianze ed un aumento della coesione sociale.

Tutto ciò si configura come la capacità di produrre dei vantaggi, indiretti, per l'individuo e per la società per cui si dovrebbe pagare un prezzo. Per quanto non ci sia ragione reale per esigere un prezzo il pagamento sarebbe, invece, in grado di chiarire il ruolo e gli obiettivi di molte organizzazioni del TS. Sarebbe, quindi, utile poter definire: il valore reale della capacità di crescita dell'occupabilità al fine di poter identificare un livello appropriato di "pagamento sociale", le performance di queste organizzazioni in termini di viabilità commerciale e del loro successo nel produrre occupabilità per i loro lavoratori. Da sottolineare, a questo proposito, che le organizzazioni del TS dovrebbero poter usufruire degli stessi sistemi di tassazione, agevolazioni, aiuti, servizi, incentivi e benefici comunemente disponibili per le imprese del settore privato a livello nazionale, regionale e locale.

Si può inoltre ipotizzare, a supporto dello sviluppo del TS, la individuazione di strutture intermedie che garantiscano l'informazione e il supporto per le organizzazioni del TS, operando come *agenzie* di sviluppo del territorio incoraggiando lo start up di nuove iniziative, mettendo a disposizione una gamma di servizi tecnici e professionali.

Gli Stati membri insieme alle autorità regionali e locali possono, infine, pensare di strutturare, sotto forma di contratto, un documento politico che stabilisca diritti e responsabilità dei singoli partner e il ruolo che ci si aspetta che sia svolto nella società dal TS. Per esemplificare si potrebbero definire i servizi da erogare in favore delle categorie svantaggiate ad un prezzo inferiore di quello di mercato, i mezzi attraverso cui produrre ed erogare gli stessi e il ruolo del TS nel ridurre il gap bisogni/domanda.

Ancora molto deve essere fatto ai vari livelli di governo. Le strategie e i programmi adottati, se da un lato devono trovare maggiore applicazione, dall'altro hanno bisogno di consolidarsi e attecchire sul territorio al fine di consentire un più rapido processo di abbattimento delle barriere all'ingresso di nuovi soggetti di impresa. A tal fine, risulta necessario per una parte adeguare l'impianto giuridico normativo che risulta ad oggi insufficiente, di contro è importante diffondere la cultura del non profit attraverso azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la ridefinizione del ruolo dell'Amministrazione Pubblica, il coinvolgimento del tessuto sociale e un nuovo coinvolgimento anche del settore privato. Appare fondamentale, per garantire un ruolo riconosciuto al TS, l'uscita da una condizione che fino ad oggi risulta, nell'immaginario collettivo, residuale e di nicchia.

Come sottolineato in precedenza, il Terzo Settore, ovvero «Terzo Sistema», è caratterizzato dalla concentrazione di operatori economici i cui principi sono basati sull'assenza dello scopo di lucro, sull'indipendenza rispetto al settore privato ed al settore pubblico, sulla ricerca di forme di organizzazione più partecipative ovvero sul servizio alla collettività.

Questo settore costituisce oggi una parte importante della creazione di nuovi posti di lavoro. Sulla base dei dati forniti dall'Unione Europea, la sua consistenza in termini di occupazione è valutata intorno al 6,45 % (vale a dire 8.590.000 posti di lavoro) rispetto all'occupazione totale.

All'interno di questo studio, una particolare valenza acquisisce l'inquadramento normativo del Terzo Settore. Tale inquadramento verrà strutturato sulla base di una ripartizione di tipo normativo che individua tre livelli di analisi: partendo dai precetti normativi statuiti dall'Unione Europea passa all'analisi del sistema normativo nazionale, per poi discendere nel particolare statuito dalla Regione Sardegna.

#### **4.3 Trattazione delle principali fonti normative a livello comunitario, nazionale e regionale.**

### 4.3.1 L'inquadramento normativo

All'interno di una analisi di settore, qualunque esso sia, non si può prescindere da un inquadramento normativo puntuale ed esaustivo. Le indicazioni di *policy* comunitarie si traducono infatti, in norme che disciplinano l'approccio stesso con l'oggetto dell'indagine.

Per ciò che attiene il livello comunitario, in precedenza sono state individuate le priorità sancite dai trattati comunitari in materia di occupazione. E' indubbio che in tale materia la funzione dell'Unione sia quella di indirizzo, al fine di realizzare l'auspicata armonizzazione delle legislazioni nazionali. A tal fine le indicazioni provenienti dall'Unione Europea, se si eccettua il Libro Bianco di Delors, sono strutturate sotto forma di decisioni e raccomandazioni e hanno per oggetto il tema dell'occupazione in genere. Solo in alcuni documenti la tematica dell'occupazione viene trattata in parallelo rispetto a quella della cooperazione sociale.

Un richiamo all'importanza del Terzo Settore è contenuto nel Libro Bianco di Delors "*Crescita competitività ed occupazione*" che identifica le vie da percorrere per conciliare occupazione e competitività, secondo un'analisi e una strategia di competitività globale e di politica attiva dell'occupazione. Le economie europee nascondono nuovi giacimenti occupazionali derivanti da esigenze ancora da soddisfare nel settore dei servizi. Nonostante la recessione, si è verificata in anni recenti, una crescita dell'occupazione nel settore dei servizi che vanno incontro a nuovi bisogni, in particolare nel campo ricreativo, educativo, sanitario, culturale e della tutela dell'ambiente. Con il libro bianco di Delors si è in qualche modo ufficializzato questo nuovo ruolo delle organizzazioni non profit.

Alcuni documenti comunitari meritano una particolare attenzione in quanto, al loro interno, contengono le linee guida della strategia comunitaria nei confronti della politica sociale. In particolare, la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, n. 379 del 2000, denominata "*Agenda della Politica Sociale*", delinea un nuovo approccio metodologico per il raggiungimento degli obiettivi individuati nel corso del Consiglio di Lisbona e evidenzia la stretta correlazione esistente fra le politiche atte a combattere l'esclusione sociale, le differenze di genere e le politiche attive per il lavoro.<sup>14</sup> L'obiettivo primario dell'Agenda consisteva, infatti, nella modernizzazione del modello di politica sociale e nella conversione dei precetti statuiti nel corso del vertice di Lisbona in programmi d'azione operativi. Nel corso del Vertice i rappresentanti degli Stati membri hanno evidenziato lo stretto legame esistente fra la forza economica dell'Unione e la sua politica sociale e hanno rinforzato il ruolo di quest'ultima intesa quale fattore produttivo.<sup>15</sup>

#### La conferenza di Praga sull'economia sociale (24/25 ottobre 2002)

Nel corso del mese di Ottobre 2002, si è tenuta la settima conferenza sull'economia sociale, la prima realizzata nei paesi dell'est e, in particolare, in un paese in preadesione all'Unione. Nel corso della conferenza, articolata in sessioni plenarie e tematiche sono stati presentati i risultati delle azioni più significative realizzate a livello europeo, le peculiarità normative adottate dai differenti stati e la piattaforma per le azioni future. Le sessioni tematiche hanno riguardato i seguenti argomenti:

- A1: Seminario accademico sullo sviluppo delle imprese sociali nel processo di allargamento comunitario;

<sup>14</sup> Commissione delle Comunità Europee, COM (2000) n. 379, 28/06/2000, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Social Policy Agenda: "...This Social Policy Agenda forms part of the integrated European approach towards achieving the economic and social renewal outlined at Lisbon. Specifically, it seeks to ensure the positive and dynamic interaction of economic, employment and social policy, and to forge a political agreement which mobilises all key actors to work jointly towards the new strategic goal ..."

<sup>15</sup> COM (2000) 379, "This Agenda sets out to ensure the positive and dynamic interaction of economic, employment and social policy and the political agreement to mobilise all key actors to work jointly towards the new strategic goal. This Agenda sets out to ensure the positive and dynamic interaction of economic, employment and social policy and the political agreement to mobilise all key actors to work jointly towards the new strategic goal", pag. 6.

- A2: Sviluppo dell'impresa cooperativa, partecipativa e sociale e parternariato est-ovest;
- A3: Sviluppo di strumenti di finanziamento per l'economia sociale nei paesi candidati;
- A4: Join Ventures, parternariato e networking;
- A5: La coesione sociale, l'inclusione sociale e la creazione di nuovi posti di lavoro;
- A6: Dialogo sociale, sicurezza sociale mutua e paritaria;
- A7: Sviluppo sociale sostenibile e parternariato fra autorità locali/regionali ed economia sociale.

Nel corso del convegno, che ha visto la partecipazione di oltre 700 delegati provenienti da tutta l'Europa, sono state largamente sottolineate le cifre alla base dell'accresciuta importanza del TS: 8.900.000 occupati che rappresentano circa il 10% della forza lavoro comunitaria, 900.000 imprese che producono il 10% del PIL dell'Unione. Queste imprese, pur operando in settori differenti, sono unite da un medesimo credo: il primato dell'individuo e dell'oggetto sociale sul capitale.

Nel corso degli interventi è stato da più parti sottolineata la difficoltà di racchiudere l'economia sociale all'interno di confini certi e statuiti a priori. L'essenza multiforme e in costante evoluzione dell'economia sociale rifugge le definizioni asettiche ma, pur tuttavia, esiste un minimo comune denominatore che esula anche dal concetto di stato: essa è composta da una variegata congerie di organizzazioni e di imprese indipendenti rispetto ai singoli stati che producono beni e servizi con un obiettivo "sociale", che sostengono il principio della partecipazione democratica, sia dei lavoratori che dei fruitori dei beni e servizi, che perseguono degli obiettivi di solidarietà e di tutela dell'interesse generale e che non distribuiscono i propri profitti a degli azionisti.

Nel corso del convegno si è cercato non solo di dare voce alle esperienze maggiormente significative realizzate sul territorio dell'Unione e in quello degli stati c.d. in preadesione, ma anche di trovare un giusto riconoscimento di natura giuridica dell'economia sociale da parte delle istituzioni comunitarie. Infatti, se è vero che la nascita dell'economia sociale risale a più di un secolo or sono, occorre riconoscere che una sua concettualizzazione è avvenuta solo recentemente. A livello nazionale, la Francia per prima, nel 1980, ha dato un riconoscimento di natura normativa all'economia sociale; per ciò che attiene il livello comunitario, solo nel 1990 la Commissione emanò la propria definizione di economia sociale e, nel novembre 2001 affermò che attualmente la strategia comunitaria per l'occupazione fa esplicito riferimento alle cooperative e all'economia sociale in senso ampio.

Durante i lavori della seduta plenaria conclusiva i singoli relatori designati quali portavoce dei seminari tematici, ai quali spettava il compito di elaborare un consuntivo e una base propositiva per il prosieguo delle attività, hanno chiesto in maniera chiara ed incisiva non solo un maggiore attenzione da parte dell'Unione Europea ma, soprattutto, l'esplicito riconoscimento del suo valore per il tramite dell'inserimento dell'economia sociale all'interno della futura carta costituzionale dell'Unione, in corso di elaborazione da parte della convenzione. In sintesi, non si tratta di un puro e semplice riconoscimento ma gli attori dell'economia sociale, in quanto produttori di beni e servizi, di ricchezza e benessere, intendono essere parte attiva all'interno dei processi economico decisionali dell'Unione. I relatori hanno, inoltre, sottolineato l'importanza di proseguire i lavori della conferenza auspicando:

- Una maggiore collaborazione fra accademici e centri di ricerca al fine di raggiungere l'obiettivo dell'allargamento dei networks di interscambio scientifico. I decisori politici e tecnici dell'Unione vedono il TS sonalo ed esclusivamente in funzione dei valori solidaristici che lo animano, ma non lo considerano quale parte integrante dell'economia. Occorre quindi un maggiore sforzo da parte del mondo accademico al fine di elaborare basi di natura scientifica tali da facilitare tale riconoscimento;
- Un riconoscimento di natura normativa che sia in grado di regolamentare il processo di crescita del TS senza, però, causare il soffocamento delle piccole iniziative;
- Maggiori finanziamenti non solo per l'implementazione del sistema ma anche in favore degli scambi di esperienze e di buone pratiche;
- Maggiore attenzione da parte degli stati per il tramite dell'adozione di atti normativi coerenti;
- La necessità di attivare nuovi percorsi formativi atti a qualificare il sistema dell'economia sociale e per elevarlo verso gli standard professionali dell'economia classica;

- Un intervento forte sui governi, da parte dei diversi attori dell'economia sociale, affinché si ottenga una partecipazione del TS ai tavoli di concertazione nazionali;
- Ampliamento del partenariato est-ovest ai fini di un interscambio propositivo;
- La creazione di nuove reti e il rafforzamento di quelli già esistenti; Nel settore del microcredito, infine, occorre attivare un dialogo diretto e proficuo con la BEI e con il Fondo Europeo per gli Investimenti.

### 4.3.2 Inquadramento normativo nazionale

In Italia, dal 1990, quattro grandi riforme hanno rinnovato il quadro giuridico nazionale all'interno del quale opera il Terzo Settore.

La Legge 1427/90 sulla riforma delle amministrazioni municipali ha aumentato la trasparenza nella gestione pubblica anche attraverso la partecipazione attiva dei cittadini.

La Legge quadro 266/91, legge quadro sul volontariato, ha favorito un cambiamento nell'approccio delle istituzioni nei confronti della cooperazione e nelle potenzialità delle prestazioni benevole attraverso l'offerta di servizi tecnici, di programmi di formazione e nella costituzione di Fondi speciali in capo alle regioni.<sup>16</sup>

La legge 381/1991 che ha normato la vita e le potenzialità delle cooperative sociali, ha riconosciuto il ruolo degli imprenditori sociali nella gestione delle attività di solidarietà, contribuendo anche a promuovere lo sviluppo della solidarietà e dell'integrazione sociale dei cittadini.

Il Decreto Legislativo 460/1997 ha consentito, nel variegato panorama delle organizzazioni del Terzo Sistema, una differenziazione chiara e netta fra le differenti tipologie organizzative presenti all'interno del settore.

Appare opportuno in questa sede effettuare qualche puntualizzazione nei confronti degli strumenti normativi appena citati. Con l'emanazione della legge 381/91 è stato realizzato un progresso riguardo alla definizione, dal punto di vista giuridico normativo, della cooperativa sociale. Con tale definizione il legislatore ha inteso eliminare ogni possibilità di ricomprendere in tale categoria giuridica altri soggetti o/e enti aventi finalità e attività differenti. In primis, il legislatore ha evidenziato lo scopo o obiettivo generale che sottende all'attività della cooperativa sociale evidenziando il perseguimento dell'interesse generale della comunità, la promozione della persona e l'integrazione sociale dei cittadini. Gli strumenti atti a realizzare le finalità generali espresse dall'art. 1 sono identificabili sia nella gestione dei servizi socio-sanitari che nello svolgimento di attività per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.<sup>17</sup> La norma ha altresì stabilito che anche i soci c.d. "volontari" possono proficuamente prestare la propria opera all'interno delle cooperative, riconoscendo, anche se in minima parte, l'apporto offerto, in termini di raggiungimento degli obiettivi da parte dei lavoratori che operano senza una retribuzione.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> L. 266/91, Art 1, co. 1: "La Repubblica Italiana riconosce il valore sociale e la funzione della attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni, dalle prov. autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti locali".

<sup>17</sup> Legge 381/1991, *Disciplina delle cooperative sociali*, Art. 1, "Definizione 1. Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

2. Si applicano alle cooperative sociali, in quanto compatibili con la presente legge, le norme relative al settore in cui le cooperative stesse operano. 3. La denominazione sociale, comunque formata, deve contenere l'indicazione di "cooperativa sociale".

<sup>18</sup> Legge 381/1991, *Disciplina delle cooperative sociali*, Art. 2, "Soci volontari. - 1. Oltre ai soci previsti dalla normativa vigente, gli statuti delle cooperative sociali possono prevedere la presenza di soci volontari che prestino la loro attività gratuitamente.

2. I soci volontari sono iscritti in un'apposita sezione del libro dei soci. Il loro numero non può superare la metà del numero complessivo dei soci.

3. Ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione delle norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Per evitare qualunque ipotesi di confusione, come sottolineato dall'art. 1 della stessa legge, le cooperative sociali sono state inizialmente suddivise in due grandi categorie:

- a) quelle che svolgono attività di gestione di servizi socio-sanitari ed educativi non finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate;
- b) quelle che attraverso le più diverse tipologie di attività - agricole industriali commerciali o di servizi - finalizzano il proprio intervento al suddetto inserimento lavorativo.

Tale distinzione di oggetto sociale, come venne specificato anche nella Circolare del Ministero del Lavoro 9 ottobre 1992 n. 116, doveva trovare recepimento all'interno dello statuto delle cooperative in modo tale che queste potessero svolgere la propria attività solamente in uno dei due ambiti indicati. Le conseguenze di tale specificazione, sia sul piano dell'inquadramento nel registro prefettizio, che sul piano del trattamento agevolato contributivo previdenziale e assistenziale dei soci, si sono presentate subito come assai rilevanti. Per tale motivo le cooperative preesistenti all'emanazione della legge che avevano un "oggetto sociale plurimo" hanno dovuto procedere alle opportune modifiche statutarie al fine di scegliere in quale dei due settori a) o b) inserirsi.<sup>19</sup> Tale interpretazione restrittiva, contenuta all'interno della iniziale disposizione ministeriale, non è stata però seguita in maniera univoca essendosi registrate, infatti, ulteriori e diverse modalità applicative.<sup>20</sup> Successivamente la circolare del Ministero del Lavoro n.153 del 1996 ha sancito l'ammissibilità delle cooperative aventi un oggetto sociale plurimo sulla base della constatazione che, nei primi anni di applicazione della normativa, si è avuto modo di rilevare come la tendenza manifestata fosse quella di formulare progetti finalizzati a raggiungere la promozione umana e l'integrazione sociale mediante lo svolgimento coordinato di attività di cui ai punti a) e b) della 381/91.

L'applicazione della L 381/91 e la riforma effettuata per il tramite della 266/91, appaiono strutturate in maniera coerente in quanto prevedono:

- a) la finalizzazione tipicizzante e vincolante sia per le organizzazioni di volontariato sia per le cooperative sociali, ad operare in ordine all'interesse collettivo;
- b) elementi strutturali (democraticità trasparenza vincoli operativi, forme di controllo, atti a garantire la coerenza fra gli scopi dell'azione e l'assetto organizzativo e funzionale dei soggetti);
- c) la precisazione delle modalità di raccordo con lo Stato nelle sue varie articolazioni.

Le due norme hanno regolamentato la costituzione e la gestione di due forme organizzative e giuridiche ad un tempo omogenee e distinte, le cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato, ambedue caratterizzate dalla presenza di una finalità solidaristica sovraordinata rispetto alle altre. Pur con le affinità e divergenze esistenti fra le due organizzazioni, appare importante sottolineare che il legislatore italiano ha voluto effettuare non solo una regolamentazione della materia, ma soprattutto, riconoscere la presenza e la validità di strutture che pur con una

---

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, determina l'importo della retribuzione da assumere a base del calcolo dei premi e delle prestazioni relative.

4. Ai soci volontari può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, sulla base di parametri stabiliti dalla cooperativa sociale per la totalità dei soci.

5. Nella gestione dei servizi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), da effettuarsi in applicazione dei contratti stipulati con amministrazioni pubbliche, le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Le prestazioni dei soci volontari non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione dei commi 3 e 4.<sup>7</sup>

<sup>19</sup> Legge 381/1991, *Disciplina delle cooperative sociali*, Art. 1.

<sup>20</sup> La prima la si è potuta riscontrare all'interno del nuovo modulo di verbale di ispezione delle società cooperative emanato con decreto del ministero del Lavoro in data 12 marzo 1993 mentre la seconda è stata individuata nella sentenza del TAR della Regione Emilia Romagna emanata a fronte del ricorso di una cooperativa contro il diniego di iscrizione nel registro prefettizio alla sezione 8 cooperative sociali. Per suo conto la stessa Commissione centrale per la cooperazione è intervenuta favorevolmente sull'argomento con il parere del 14 aprile 1993 nel quale ha sostenuto l'ammissibilità della iscrizione alla sezione "cooperative sociali" del registro prefettizio anche delle cooperative che avendo oggetto sociale plurimo rientrano sia nella categoria della lettera a) che in quella della lettera b) del citato art. 1 della L 381/91.



connotazione privatistica, agiscono e operano in nome e per conto dell'interesse pubblico, ovvero perseguendo fini pubblicistici.

Occorre altresì sottolineare una novità introdotta sempre per il tramite della succitata L. 266: l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale per il Volontariato. Tale organismo, presieduto dal Ministro per gli Affari Sociali e composto da dieci rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato, ha compiti di natura conoscitiva, ovvero provvede al censimento delle organizzazioni di volontariato, di analisi, demandando o commissionando analisi e/o indagini conoscitive, e di sperimentazione per il tramite dell'erogazione di finanziamenti a progetti pilota o che utilizzano metodologie innovative.<sup>21</sup>

L'importanza di un tale organismo risiede nell'attività stessa che esso è chiamato a svolgere, si tratta infatti di un soggetto dotato di poteri di monitoraggio attivo e di sviluppo dell'innovatività del settore, con elevate potenzialità sia per ciò che attiene la conoscenza approfondita dell'ampiezza dello stesso, sia per ciò che attiene le novità, in termini di sperimentazione, che esso esprime di volta in volta.

L'approvazione del decreto legislativo 460/1997 si può dire che abbia rappresentato un giro di boa per il volontariato: dapprima preoccupato di non perdere l'occasione per godere di benefici fiscali, assicurati dall'acquisto della qualifica di ONLUS, poi impegnato nella competizione con gli altri soggetti del terzo settore al fine di non perdere la propria funzione e individualità. Una parte della letteratura sostiene che l'aver costretto il volontariato in norme e regole, ha avuto quale risultato un impoverimento dello spirito con il quale operava in precedenza il volontario. I lacci e laccioli imposti dalla normativa avrebbero ottenuto l'effetto del calo di entusiasmo, registrato invece in occasione dell'emanazione della 266.<sup>22</sup> La regolamentazione della materia era, invece, quanto mai urgente anche al fine di vedere riconosciuti i ruoli del Terzo Settore, in genere, e del volontariato, nello specifico. L'attività del mondo non profit non può che ricavarne diretti e pregnanti benefici dal riconoscimento della sua esistenza e della sua *mission*.

Infine, la legge quadro 328/2000 statuisce un sistema integrato per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali. La norma sancisce un principio di estrema importanza, in accordo con la politica sul decentramento delle funzioni pubbliche, affida, infatti, la programmazione e l'organizzazione e il finanziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali agli **enti locali**, oltre che alle regioni ed allo stato.<sup>23</sup> sulla base del principio del finanziamento plurimo al quale concorrono tutti gli enti

<sup>21</sup> L. 266/91, *Legge quadro sul Volontariato*, Art. 12, "Osservatorio nazionale per il volontariato - 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per gli affari sociali è istituito l'Osservatorio nazionale per il volontariato presieduto dal Ministro per gli affari sociali o da un suo delegato e composto da dieci rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da due esperti e da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'Osservatorio, che si avvale del personale, dei mezzi e dei servizi messi a disposizione dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha i seguenti compiti:

- a. provvedere al censimento delle organizzazioni di volontariato ed alla diffusione della conoscenza delle attività da esse svolte;
- b. promuovere ricerche e studi in Italia e all'estero;
- c. fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato;
- d. approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'articolo 6 per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate;
- e. offrire sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza della presente legge;
- f. pubblicare un rapporto biennale sull'andamento del fenomeno e sullo stato di attuazione delle normative nazionali e regionali;
- g. sostenere, anche con la collaborazione delle regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi;
- g. pubblicare un bollettino periodico di informazione e promuovere altre iniziative finalizzate alla circolazione delle notizie attinenti l'attività di volontariato
- h. promuovere con cadenza triennale, una Conferenza nazionale del volontariato, alla quale partecipano tutti i soggetti istituzionali, i gruppi e gli operatori interessati.

2. E' istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, il Fondo per il volontariato, finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti di cui alla lettera d) del comma 1. "

<sup>22</sup> Ranci C., Ascoli U., *La solidarietà organizzata. Il volontariato italiano oggi*, Roma, 1997, 18

sopra citati.<sup>24</sup> Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono **soggetti pubblici** nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati.<sup>25</sup>

Per il raggiungimento dei propri obiettivi, la legge promuove, inoltre, la partecipazione attiva dei cittadini e richiede il contributo delle organizzazioni sindacali e delle associazioni sociali.

I destinatari delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali sono non solo i cittadini italiani, ma anche i cittadini degli Stati Membri dell'Unione e gli immigrati regolari, mentre agli apolidi e agli stranieri non muniti di regolare permesso di soggiorno e ai clandestini sono

---

<sup>23</sup> L. 328/2000, art.1, co. 3 “La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni e allo stato ai sensi del Dlgs. 31 marzo 1998, n.112 e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali”.

<sup>24</sup> L. 328/2000, art. 4, “2. Sono a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità...

3. Le regioni, secondo le competenze trasferite ai sensi dell'art. 132 del Dlgs. 112/98, nonché in attuazione della presente legge, provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo stato per obiettivi ed interventi di settore, nonché in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato articolo 132.

4. Le spese da sostenere da parte dei comuni e delle regioni sono a carico, sulla base dei piani di cui agli articoli 18 e 19, delle risorse loro assegnate del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, nonché degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci.

5. Ai sensi dell'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, competono allo Stato la definizione e la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale, quali le indennità spettanti agli invalidi civili, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 59, comma 47, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonché eventuali progetti di settore individuati ai sensi del Piano nazionale di cui all'articolo 18 della presente legge”.

<sup>25</sup> L. 328/2000, art. 1, co.4.

riconosciuti solo ed esclusivamente i diritti di prima assistenza.<sup>26</sup> La norma disciplina, inoltre, con estrema chiarezza, la ripartizione delle funzioni fra comuni<sup>27</sup>, province<sup>28</sup>, regioni<sup>29</sup> e lo stato.<sup>30</sup>

Alcuni testi di legge hanno provveduto a regolamentare i principi statuiti attraverso la L 328/2000 e a ripartire le risorse nazionali alle singole regioni per l'attuazione del piano integrato dei servizi. Appare opportuno citare il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi - 2001-2003, in risposta all'esigenza dell'intero sistema di definire tempestivamente obiettivi strategici e indirizzi generali, indispensabili affinché tutti i soggetti chiamati a concorrere alla programmazione e alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali potessero impegnarsi nell'attuazione delle legge quadro sull'assistenza.

Il piano sottolinea la necessità che il sistema integrato di interventi e servizi sociali venga realizzato con il concorso di una pluralità di attori, istituzionali e non, pubblici e privati. In primo luogo, il documento conferma la scelta che privilegia i **comuni** quali titolari delle funzioni relative ai servizi

<sup>26</sup> L. 328/2000, art. 2, co. 1: "Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di stati appartenenti all'Unione Europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'art. 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri e agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'art. 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 112/98".

<sup>27</sup> L. 328/2000, art. 6, *Funzioni dei comuni*, "1. I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini....

2. Ai comuni, ..., spetta, nell'ambito delle risorse disponibili ....., l'esercizio delle seguenti attività:

a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5;

b) erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche diverse da quelle disciplinate dall'articolo 22, e dei titoli di cui all'articolo 17, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province, con le modalità stabilite dalla legge regionale di cui all'articolo 8, comma 5;

c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, secondo quanto stabilito ai sensi degli articoli 8, comma 3, lettera f), e 9, comma 1, lettera c);

d) partecipazione al procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a);

e) definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi...."

<sup>28</sup> L. 328/2000, art. 7, *Funzioni delle Province*, "1. Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ....., secondo le modalità definite dalle regioni che disciplinano il ruolo delle province in ordine: a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;

b) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali;

c) alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento;

d) alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona."

<sup>29</sup> L. 328/2000, art. 8, *Funzioni delle Regioni*, "1. Le regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e disciplinano l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419.

3. Alle regioni..., spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni:

a) determinazione, ..., tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge;

b) definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, ambiente, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento nelle attività lavorative, servizi del tempo libero, trasporti e comunicazioni;

c) promozione e coordinamento delle azioni di assistenza tecnica per la istituzione e la gestione degli interventi sociali da parte degli enti locali;

d) promozione della sperimentazione di modelli innovativi di servizi in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie presenti a livello locale e di collegarsi altresì alle esperienze effettuate a livello europeo;

sociali offerti a livello locale, in accordo con il principio comunitario della “**sussidiarietà verticale**” fra le Istituzioni pubbliche, secondo il quale “l’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini” (articolo 4 della Carta Europea).

In secondo luogo, il Piano ribadisce la validità del principio della “**sussidiarietà orizzontale**”, fra Istituzioni pubbliche e società civile intesa come l’insieme dei soggetti individuali e collettivi che la compongono e rispetto ai quali l’ordinamento giuridico esprime una valutazione positiva di valore. In accordo con tale principio, è necessario che l’Ente Locale titolare delle funzioni sociali svolga pienamente le funzioni di lettura dei bisogni al fine di poter impostare una strategia di pianificazione effettivamente rispondente alle necessità espresse dal territorio. La “sussidiarietà orizzontale” non deve essere intesa quale semplice supplenza delle istituzioni pubbliche alle carenze della società civile, ma quale strumento di promozione, coordinamento e sostegno che permette alle formazioni sociali di esprimere al meglio e con la piena garanzia di libertà di iniziativa, le diverse e specifiche potenzialità. Resta in capo alle istituzioni il ruolo fondamentale di garanzia della risposta (esistenza, qualità, accessibilità).

*“Il Piano nazionale sociale 2001-2003 si propone di valorizzare il lavoro svolto dal Dipartimento per gli Affari Sociali, in accordo con i referenti regionali e con i ministeri di riferimento, nell’ambito della Programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, nella individuazione delle misure di intervento dei Quadri comunitari di sostegno nazionali e dei complementi di programmazione dei Fondi europei (obiettivi 1 e 3), nonché attraverso la predisposizione di un piano specifico di assistenza tecnica alle regioni e agli enti locali delle regioni del centro nord e del mezzogiorno”.*<sup>31</sup>

Infine, sempre in accordo con la L 328/2000, nel febbraio 2002, il governo ha varato un Decreto Legislativo che effettua la ripartizione delle risorse finanziarie per il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per l’anno 2002.<sup>32</sup>

Tali risorse ammontano, complessivamente, a € 1.622.889.199 e sono destinate ai soggetti riportati, di seguito, in Tavola.

Soggetti destinatari	€
1.somme destinate alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	€ 771.461.269

e) promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione atti a valutare l’efficacia e l’efficienza dei servizi ed i risultati delle azioni previste;

<sup>30</sup>

L 328/2000, art. 9, *Funzioni dello Stato*, “1. Allo Stato spetta l’esercizio delle funzioni di cui all’articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dei poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per i seguenti aspetti:

a) determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali ...;

b) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori ed adulti dal Ministero della giustizia, all’interno del settore penale;

c) fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; previsione di requisiti specifici per le comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni;

d) determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi;

e) esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell’articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell’articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

f) ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali secondo i criteri stabiliti dall’articolo 20, comma 7.

2. Le competenze statali di cui al comma 1, lettere b) e c), del presente articolo sono esercitate sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; le restanti competenze sono esercitate secondo i criteri stabiliti dall’articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

<sup>31</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, 2001-2003 (a norma dell’art. 18, comma 2 della Legge 8 novembre 2000, n. 328), G.U. 6 agosto 2001, n. 181, pag. 7.

<sup>32</sup>

**Decreto 8 febbraio 2002 n. 115, Ripartizione per settori di intervento delle risorse finanziarie affluite al Fondo nazionale per le politiche sociali per l’anno 2002 (G.U. n. 107 del 09.05.2002)**

2.somme destinate ai Comuni	€ 44.466.939
3.somme attribuite al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali da ripartire sui pertinenti capitoli di bilancio	€ 288.773.961
4.somme destinate ad altre Amministrazioni dello Stato	€ 30.651.717
5.somme destinate all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)	€ 487.535.313
Totale	€ 1.622.889.199

Fonte: D. Legislativo 115/2002

In considerazione dei bisogni e dell'indice di povertà registrato nelle regioni del Mezzogiorno e al fine di garantire una maggiore equità nella distribuzione dei finanziamenti, il Governo ha previsto una quota pari al 2 per cento della dotazione complessiva delle risorse (corrispondente a € 9.220.897), quale fondo perequativo a favore delle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, da ripartire sulla base di criteri proposti dalle stesse.<sup>33</sup>

In particolare, la quota del Fondo nazionale per le politiche sociali destinata ai Comuni riservatari di cui alla legge 28 agosto 1997, n. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", pari a complessivi € 44.466.939, è stata così ripartita:

Comuni	Risorse in €
Venezia	844.066
Milano	4.398.454
Torino	3.121.291
Genova	2.131.404
Bologna	1.036.834
Firenze	1.328.456
Roma	9.650.449
Napoli	7.238.648
Bari	1.930.891
Brindisi	959.388
Taranto	1.501.912
Reggio Calabria	1.745.163
Catania	2.386.538
Palermo	5.014.249
Cagliari	1.179.194
Totale	44.466.939

Fonte: D. Legislativo 115/2002

<sup>33</sup> Decreto 8 febbraio 2002 n. 115, art. 2

Infine, occorre fornire alcuni spunti di analisi sulla normativa regionale di settore. La Regione Sardegna, nel 1993, ha promulgato una legge volta a disciplinare l'attività di volontariato e a modificare la precedente normativa sul tema. In primo luogo, la Regione, in accordo con l'art.2 della Costituzione Italiana, riconosce nella attività di volontariato una manifestazione diretta della solidarietà sociale<sup>34</sup>, quindi provvede a disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le associazioni di volontariato<sup>35</sup> e, ai fini di una corretta gestione degli stessi, istituisce il Registro Regionale del Volontariato<sup>36</sup>.

Quest'ultimo strumento appare di estrema importanza ai fini dell'analisi effettuata nei paragrafi successivi, in quanto in molti casi solo le organizzazioni e associazioni iscritte al registro possono effettuare domanda per accedere ai finanziamenti specifici per il settore. Il registro regionale è stato suddiviso in quattro sezioni principali, sulla base della tipologia di servizi erogati dalle associazioni stesse, ma la legge non esclude che, mediante revisioni annuali, tali categorie possano essere modificate e incrementate. Le quattro categorie o sezioni sono sintetizzabili nel modo seguente:

- a) Settore sociale: sanità; assistenza sociale; igiene; sport.
- b) Settore culturale: istruzione; beni culturali; educazione permanente; attività culturali.
- c) Settore ambiente: tutela, risanamento e valorizzazione ambientale; tutela della fauna e della flora; tutela degli animali da affezione; protezione civile.
- d) Settore dei diritti civili: tutela dei diritti del consumatore; tutela dei diritti dell'utente di pubblici servizi.

Accanto al registro regionale, la LR. 39/93 ha istituito un registro presso ogni comune al fine di poter realizzare un monitoraggio e un aggiornamento sul registro regionale in tempo reale.<sup>37</sup>

In parallelo alla LR. 39/93 in attuazione della L 266/91, la Regione Sardegna ha promulgato la LR. 16/97 in attuazione della 381/91 per l'istituzione dell'Albo Regionale delle Cooperative Sociali. La norma statuisce che l'Albo dovrà essere istituito presso l'Assessorato Regionale del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale e sarà composto da tre sezioni separate, la prima dedicata alle cooperative che gestiscono i servizi socio-sanitari ed educativi, la seconda nella quale sono iscritte le cooperative che svolgono attività diverse – agricole, industriali,

<sup>34</sup> Legge Regionale 13 settembre 1993, n. 39, Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alle leggi regionali 25 gennaio 1988, n. 4 e 17 gennaio 1989, n. 3., pubblicata nel B.U.R.A.S n. 36 del 23 settembre 1993, Art. 1, "La Regione riconosce nelle attività di volontariato una manifestazione del principio di solidarietà sociale di cui all'articolo 2 della Costituzione, tutela le relative organizzazioni come espressione della libera partecipazione dei cittadini, salvaguardandone l'autonomia e il pluralismo e favorendo il loro concorso al conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dalle leggi regionali".

<sup>35</sup> L R. 39/93, Art. 2, "La presente legge disciplina i rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato operanti nel territorio della Regione in conformità con i principi della legge del 1 agosto 1991, n. 266, e detta norme di raccordo e di coordinamento con la legislazione regionale"

<sup>36</sup> L R. 39/93, Art. 5, "Registro del volontariato - È istituito presso la Presidenza della Giunta regionale il Registro generale del volontariato. Il Registro è articolato nei seguenti settori e sezioni:

1. Settore sociale: sanità; assistenza sociale; igiene; sport.
  2. Settore culturale: istruzione; beni culturali; educazione permanente; attività culturali.
  3. Settore ambiente: tutela, risanamento e valorizzazione ambientale; tutela della fauna e della flora; tutela degli animali da affezione; protezione civile.
  4. Settore dei diritti civili: tutela dei diritti del consumatore; tutela dei diritti dell'utente di pubblici servizi.
3. I settori e le sezioni possono essere modificati con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente per materia, in relazione all'evolversi delle attività di volontariato e della legislazione regionale.
4. In un apposito settore sono iscritti in coordinamenti regionali delle organizzazioni di volontariato".

<sup>37</sup> L R. 39/93, Art. 11, "Registro comunale - 1. Presso ogni comune è istituito, quale articolazione del Registro regionale, il Registro delle organizzazioni di volontariato aventi sede legale nel comune medesimo.

2. Per i fini di cui al comma precedente la Presidenza della Giunta, entro centottanta giorni dall'istituzione del Registro regionale di cui all'articolo 5, comunica a ciascun comune l'elenco delle organizzazioni di volontariato aventi sede legale nel comune medesimo. Annualmente la Presidenza della Giunta comunica le variazioni intervenute.

3. Il comune può certificare, su richiesta delle organizzazioni aventi sede nel suo ambito territoriale, l'iscrizione al Registro regionale del volontariato ai fini e per gli effetti previsti dagli articoli 7 e 8 della legge 266 del 1991.

commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e l'ultima, nella quale sono iscritti i consorzi.<sup>38</sup>

### 4.3.3 Indicazioni di policy del legislatore nazionale

Nel corso della presente analisi, si è già sottolineato come il Terzo Settore, o Terzo Sistema, nell'accezione preferita nell'ambito dell'Unione Europea, indica e specifica una particolare realtà, avente tratti somatici di natura solidaristica, che opera e agisce nelle pieghe dei due pilastri, costituiti dallo Stato e dal Mercato. Esso è composto da un insieme composito e variegato, anche sotto il profilo della natura giuridica, di enti e organismi che non hanno fine di lucro. La maggior parte di queste organizzazioni ha la vocazione di fornire beni e servizi e svolge, quindi, attività di natura economica, anche se, naturalmente, si differenziano dalle imprese classiche. La loro connotazione di natura privatistica le differenzia altresì dal settore pubblico, anche se la *mission* che si prefiggono ha tratti e caratteristiche tipiche di tale settore.

Come evidenziato da un documento informativo elaborato dalla Direzione Provinciale del Lavoro di Roma:

*“...In generale l'immagine del Terzo settore rimanda ad aspetti, quali una grande ricchezza di soggettività e operatività, legati ad un complesso di risorse, materiali e immateriali, messe in campo in termini di solidarietà attiva, di relazionalità e autorganizzazione, di imprenditività cooperativa e sociale, che ne fanno una grande e diffusa realtà in crescita caratterizzata, sempre di più, anche per il dato occupazionale che esprime.*

*Cultura solidale e partecipativa, coinvolgimento diretto e forte motivazione degli operatori fuori da schemi burocratici, aderenza ai bisogni delle persone, creatività imprenditoriale orientata al benessere umano e alla qualità della vita, sono le caratteristiche messe in evidenza nella letteratura del Terzo Settore e dell'economia sociale in generale. Nel Terzo settore operano organizzazioni la cui finalità è quella di risolvere problemi (piuttosto che di occupare nuovi segmenti di mercato) in un quadro di riferimento concettuale di ordine sociale o ideologico, legato a specifici bisogni. A volte si tratta di realtà operanti in ambito locale, in collaborazione con enti pubblici o privati...”<sup>39</sup>*

Come è stato sottolineato nel paragrafo precedente, il legislatore italiano, nel corso degli ultimi anni, ha prestato una particolare attenzione al mondo del Terzo Sistema, realizzando alcune importanti riforme atte a regolamentarne la vita e la produzione di beni e servizi. Le riforme, invocate in primis proprio dal mondo della cooperazione e del volontariato, sottendono a peculiari indicazioni di policy che, partendo dalla registrazione del dato di fatto, tracciano le linee per il futuro sviluppo del settore stesso. In altri termini, il legislatore ha provveduto a normare una situazione di fatto esistente all'interno del nostro paese. E' compito, invece, del potere esecutivo indicare e definire le linee direttrici dello sviluppo del Terzo Settore, per il tramite di documenti contenenti linee guida e indicazioni di policy.

A tale riguardo, il già citato Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, in attuazione della 328/2000 costituisce un esempio concreto in tal senso. Per il tramite di questo documento si è voluto, infatti, evidenziare gli obiettivi prioritari ed elaborare indicazioni per lo sviluppo del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali in un orizzonte temporale che, proprio per le caratteristiche di orientamento e di promozione che il Piano assume, si estende (anche) oltre il triennio 2001-2003.

Gli obiettivi prioritari sono così sintetizzabili:

1. valorizzare e sostenere le responsabilità familiari,

<sup>38</sup> LR. 16/97, *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale*, Art. 2, “Istituzione dell'Albo 1. E' istituito presso l'Assessorato del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale l'Albo regionale delle cooperative sociali.

2. L'Albo si articola nelle seguenti sezioni: a) sezione A, nella quale sono iscritte le cooperative che gestiscono servizi socio - sanitari ed educativi; b) sezione B, nella quale sono iscritte le cooperative che svolgono attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate; c) sezione C, nella quale sono iscritti i consorzi di cui all'articolo 8 della Legge n. 381 del 1991. 3. L'iscrizione all'Albo regionale costituisce condizione per l'accesso alle convenzioni e per l'ottenimento delle agevolazioni previste dalla presente legge”.

<sup>39</sup> Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Direzione Provinciale del Lavoro di Roma “*Introduzione al Terzo Settore*”, Roma, 1999, pag. 3

2. rafforzare i diritti dei minori,
3. potenziare gli interventi a contrasto della povertà,
4. sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti (in particolare le persone anziane e le disabilità gravi).

Il Piano indica un quinto obiettivo riferito a una serie di interventi che, per la loro rilevanza e in coerenza con quanto previsto dalla normativa di settore, meritano specifico rilievo: l'inserimento degli immigrati, la prevenzione delle droghe, l'attenzione agli adolescenti.<sup>40</sup>

Gli "obiettivi di priorità sociale" qui sopra indicati sono suddivisi a loro volta in sotto obiettivi che vengono qui riportati in un quadro sinottico al fine di facilitarne la lettura.

---

<sup>40</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Dip. Per le Politiche Sociali e Previdenziali, D.P.R. 3 maggio 2001 recante "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003", in attuazione dell'art. 18, co.2, della L.328/2000 (G.U. 6 agosto 2001, n.181), pag. 9



Obiettivi generali	Sotto obiettivi specifici
1. Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promuovere e sostenere la libera assunzione di responsabilità;</li> <li>- sostenere e valorizzare le capacità genitoriali;</li> <li>- sostenere le pari opportunità e la condivisione delle responsabilità tra uomini e donne;</li> <li>- promuovere una visione positiva della persona anziana.</li> </ul>
2. Rafforzare i diritti dei minori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidare e rafforzare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza</li> <li>- elaborare il Piano territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza (L 285/97, art. 2, comma 2);</li> <li>- attivazione di forme di partecipazione degli adolescenti alla vita della loro comunità locale;</li> </ul>
3. Potenziare gli interventi a contrasto della povertà	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promuovere l'inserimento nei piani di zona delle azioni a contrasto della povertà;</li> <li>- estendere e uniformare progressivamente le forme di sostegno al reddito di chi si trova in povertà;</li> <li>- sviluppare forme di accompagnamento sociale e di integrazione sociale personalizzate, mirate al raggiungimento della autonomia economica;</li> <li>- ridurre l'evasione scolastica.</li> </ul>
4. Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti, in particolare gli anziani e le disabilità gravi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- favorire la permanenza a domicilio, o l'inserimento presso famiglie, persone o strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, di persone anziane e/o disabili con problemi di non auto sufficienza, in particolare delle disabilità gravi, sostenendone l'autonomia e limitando quanto più possibile il ricorso all'istituzionalizzazione;</li> <li>- sostenere i nuclei familiari nelle responsabilità di cura domiciliare di persone anziane e/o disabili non autosufficienti, in particolare di quelli gravi.</li> </ul>

Il piano, partendo dall'individuazione degli obiettivi, traccia le linee direttrici per la realizzazione degli stessi, indicando una serie di strumenti, di seguito delineati nei loro aspetti essenziali. Il documento indica tre dimensioni: aree di intervento, tipologie di servizi e direttrici per l'innovazione, all'interno delle quali vengono descritti gli strumenti da adottare per rispondere alle differenti tipologie di bisogni, per definire quali tipologie di servizi occorre erogare e per individuare i criteri organizzativi che devono essere adottati per l'erogazione dei servizi stessi.

Le Regioni sono chiamate ad esercitare un ruolo incisivo nella programmazione dei servizi alle persone, attraverso la predisposizione di piani regionali secondo i tempi e le modalità previste dalla legge 328/2000, volti a selezionare le priorità, a definire le risorse disponibili, a precisare le modalità di funzionamento del sistema integrato e a verificare i risultati raggiunti.

*“In base al principio di sussidiarietà, lo sviluppo del sistema integrato di interventi e servizi sociali spetta, negli ambiti definiti dalle regioni e compatibilmente con le risorse disponibili, ai Comuni associati.*

*Il Piano di Zona diviene lo strumento fondamentale attraverso il quale i Comuni, con il concorso di tutti soggetti attivi nella progettazione, possono disegnare il sistema integrato di interventi e servizi sociali con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare. La programmazione degli interventi da realizzare sul territorio, quindi, si basa e riconosce i principi della sussidiarietà e della concertazione, quali fattori determinanti per realizzare dei servizi quanto più vicino possibile alle esigenze dei cittadini stessi.* <sup>41</sup>

Il piano, in ultima analisi, non indica solo le linee direttrici che la politica sociale dovrà seguire nel prossimo triennio, ma affida un ruolo pregnante agli enti locali che, in quanto organismi che meglio conoscono e sanno interpretare i bisogni espressi dal cittadino, sono chiamati ad esercitare un ruolo attivo nella predisposizione di piani di programmazione degli interventi e di spendita delle risorse assegnate.

Le indicazioni di policy e la predisposizione di piani attuativi delle stesse non avrebbe senso logico se non fosse accompagnata da uno stato di previsione delle spese da destinare alla realizzazione degli obiettivi. All'uopo all'interno del piano vengono elencati gli stanziamenti da utilizzare sulle specifiche norme di finanziamento nazionale da utilizzare nel presente triennio di programmazione.

La legge 328/2000 costituisce, anche dal punto di vista delle risorse finanziarie disponibili, una svolta significativa rispetto alla precedente visione frammentaria, discontinua e settoriale del finanziamento delle politiche sociali. L'istituzione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, FNPS, pone infatti le basi per una concreta e complessiva programmazione degli interventi. Non vi è dubbio che tale razionalizzazione abbia, almeno in parte, arginato un annoso problema, ovvero il cumulo delle fonti di finanziamento. In altri termini, se nell'immediato passato uno stesso progetto poteva essere presentato e ottenere il finanziamento su differenti leggi di finanziamento nazionale, la razionalizzazione delle fonti consente un controllo incrociato sull'erogazione delle risorse altrimenti difficilmente realizzabile.

Dal momento che nei paragrafi successivi si provvederà a realizzare un'analisi delle fonti di finanziamento, appare opportuno sintetizzare in Tavola le voci relative agli stanziamenti nazionali a disposizione per la realizzazione di progetti e azioni nel settore delle politiche sociali. <sup>42</sup> La Tavola qui di seguito riporta solo ed esclusivamente le voci di spesa che possono essere correlate con l'oggetto della presente ricerca.

#### Risorse destinate alle politiche sociali per il triennio 2001-2003

Legge di riferimento	Settore d'intervento	2001 (valori in £)	2002 (valori in £)	2003 (valori in £)
266/1991 e 318/1994	<b>Volontariato:</b> funzionamento Osservatorio naz. per il volontariato	800.000.000	800.000.000	800.000.000
309/1990	<b>Lotta alla droga:</b> Drogatel	2.000.000.000	2.000.000.000	2.000.000.000
309/1990	<b>Lotta alla droga:</b> funzionamento organismi di valutazione	295.000.000	295.000.000	295.000.000
309/1990(art. 127, c. 10)	<b>Lotta alla droga:</b> funzionamento organismi consultivi	800.000.000	800.000.000	800.000.000
285/1997 (art. 8)	<b>Infanzia:</b> funzionamento servizio d'informazione	3.000.000.000	3.000.000.000	3.000.000.000

<sup>41</sup> Ibidem, pag.31.

<sup>42</sup> Ibidem, pag. 32, "Nel triennio 2001-2003, le risorse complessivamente confluite al fondo sono determinate in relazione a quanto previsto dalle leggi di settore. Gli importi comprendono anche le risorse relative a interventi e a specifiche finalizzazioni la cui destinazione funzionale è già definita da provvedimenti legislativi ovvero si riferiscono a benefici economici la cui erogazione risulta già attribuita per via legislativa ad altri enti (in particolare, assegni di maternità e assegni al nucleo familiare)."

284/1997 (art. 3, c. 2)	<b>Handicap:</b> somma da corrispondere alle regioni	12.000.000.000	12.000.000.000	12.000.000.000
162/1998	<b>Handicap:</b> somma da corrispondere alle regioni	59.000.000.000	59.000.000.000	59.000.000.000
309/1990	<b>Lotta alla droga:</b> fondo nazionale lotta alla droga	247.705.000.000	247.705.000.000	247.705.000.000
285/1997 (art.1)	<b>Infanzia:</b> somma da corrispondere alle regioni	287.000.000.000	287.000.000.000	287.000.000.000
40/1998 (art. 43, c. 1)	<b>Immigrazione:</b> fondo nazionale per le politiche migratorie	81.000.000.000	81.000.000.000	81.000.000.000
476/1998	<b>Infanzia:</b> funzion. Commissione adozione internazionale	10.200.000.000	10.200.000.000	10.200.000.000
342/2000 - art.96	<b>Volontariato</b>	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000
328/2000 - art. 20	<b>Integrazione del Fondo per le politiche sociali</b>	761.500.000.000	922.500.000.000	922.500.000.000
328/2000 - art.28	<b>Senza fissa dimora</b>	20.000.000.000	20.000.000.000	0
388/2000 - art.80	<b>Reddito minimo d'inserimento</b>	350.000.000.000	430.000.000.000	0
388/2000 - art.81	<b>Handicap</b>	100.000.000.000	0	0
388/2000 - art.81	<b>Fondo contro l'abuso sessuale</b>	20.000.000.000	0	0
342/2000 – art. 96	<b>Volontariato (residui anno 2000)</b>	10.000.000.000	0	0
328/2000	<b>Incremento del Fondo per le politiche sociali (residui anno 2000)</b>	106.700.000.000	0	0
<b>Totale</b>		<b>2.087.000.000.000</b>	<b>2.091.300.000.000</b>	<b>1.641.300.000.000</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati “Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, 2001-2003”

<sup>43</sup>

Come si evince dai dati relativi ai totali, lo stanziamento per gli anni 2001 e 2002 è pressoché identico, mentre si riscontra un notevole decremento di impegni per l'anno 2003, pari a circa il 22%, cifra importante se si analizzano tali dati alla luce degli obiettivi che il piano stesso intende realizzare.

#### 4.3.4 Individuazione delle principali metodologie e strumenti di azione comunitari, nazionali e regionali.

La suddivisione impostata dalla Commissione relativa alle materie di competenza delle singole Direzioni Generali rispecchia il parallelismo, occupazione – cooperazione, evidenziato in precedenza

<sup>43</sup> Ibidem, pag. 34 e 35

nel punto 3.1. Infatti, la Direzione Generale<sup>44</sup> che si occupa del tema oggetto del presente studio è la “DG Occupazione e Affari Sociali”. In seguito ad una iniziativa del Parlamento Europeo, la Commissione, nel 1997, ha promosso una azione pilota votata all’esplorazione del Terzo Sistema, avente una *mission* definita nei riguardi delle tematiche prettamente sociali. All’interno dell’azione pilota sono stati selezionati 81 progetti di ricerca e realizzati due seminari internazionali, aventi lo scopo di monitorare e presentare i risultati relativi ai progetti di ricerca finanziati.<sup>45</sup> L’azione pilota aveva come finalità l’analisi dei rapporti esistenti fra l’economia sociale, le politiche per il lavoro e lo sviluppo locale e si basava sull’ipotesi che le molteplici iniziative presenti sul territorio dell’Unione potessero offrire contemporaneamente una risposta sia alla creazione di nuova occupazione, sia alla soddisfazione di particolari bisogni espressi dalla società.<sup>46</sup>

Il report finale scaturito dall’azione pilota ha evidenziato, fra gli altri dati raccolti, le risultanze emerse da alcuni progetti di ricerca e analisi. I progetti CIRIEC e REVES per esempio, hanno consentito di identificare le potenzialità del Terzo Settore in termini di attivazione di nuova occupazione e di comprendere le implicazioni di natura socio-economica nel territorio dei differenti Stati dell’Unione. Il progetto CIRIEC, nello specifico, ha realizzato un’analisi volta ad identificare il contributo del Terzo Settore ai fini della creazione di nuovi posti di lavoro; i dati raccolti sono stati suddivisi e classificati per stato, settore e tipologia di organizzazione. I partners nazionali coinvolti nella raccolta e analisi dei dati hanno realizzato una mappatura delle organizzazioni del Terzo Settore arrivando al dato macro relativo al numero complessivo di occupati prodotto dal settore, numero stimato in 8.800.000 unità impiegate full time, che rappresentano il 6,6% del c.d “civil employment” e il 7,9% del numero complessivo dei salariati.<sup>47</sup> Nonostante l’estremo rigore utilizzato sia in sede di raccolta che di analisi dei dati, appare necessario utilizzare tali risultanze con grande cautela per due ordini di motivi, in primo luogo, in molti Stati dell’Unione le statistiche relative all’occupazione nel Terzo Settore sono abbastanza rare e, in secondo luogo, anche quando i data base contenenti tali dati sono attendibili, spesso risulta difficoltoso individuare quali tipologie di organizzazioni sono ascrivibili al TS e quali non lo sono. Infine appare opportuno sottolineare che spesso le organizzazioni utilizzano forme contrattuali atipiche e che, quindi, il dato relativo agli occupati full time deriva dall’aggregazione dei dati relativi ai part time.

L’indagine ha evidenziato le differenze esistenti fra i paesi membri dell’Unione realizzando una classificazione tripartita degli stessi. Il primo gruppo di paesi, comprendente l’Irlanda, i Paesi Bassi, il Belgio e la Danimarca, all’interno dei quali la percentuale di impiego nel TS in rapporto al totale della forza lavoro attiva è superiore al 10% (circa 16% in Irlanda e nei Paesi Bassi, 14% in Danimarca). Nel secondo gruppo, comprendente il Portogallo, la Grecia, il Lussemburgo, sono stati inseriti quegli stati in cui tale percentuale si attesta intorno al 5%. Il terzo gruppo è composto dagli altri paesi membri dell’Unione all’interno dei quali tale percentuale si attesta intorno alla media comunitaria (circa il 7,9%). Lo studio ha parimenti evidenziato che all’interno del Terzo Settore la maggioranza dei lavoratori, il 71%, prestano la propria opera presso le associazioni, mentre il 25,7% è impiegato presso le cooperative e solo il 3,1% presso le associazioni di mutuo soccorso.<sup>48</sup> Tale ripartizione sulla base del numero di addetti non rispecchia il volume delle attività economiche sviluppate. Inoltre, in alcuni stati risulta essere difficoltoso effettuare una distinzione fra le cooperative e le associazioni di mutuo soccorso. I partner del progetto hanno ritenuto in tale

---

<sup>44</sup> La Commissione Europea rappresenta non i singoli stati nazionali, quanto l’interesse della Comunità stessa. E’ composta da 20 commissari che sovrintendono alle varie Direzioni Generali. I Commissari sono designati dai singoli stati nazionali e ottengono il voto di fiducia da parte del Parlamento Europeo. Essa rappresenta, secondo la suddivisione classica dei poteri, l’organo esecutivo. L’entrata in funzione di un nuovo collegio di Commissari, nel settembre 1999, ha coinciso con una riorganizzazione amministrativa dei servizi della Commissione stessa che sono stati fissati in 36.

<sup>45</sup> Per maggiori dettagli sull’azione pilota:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&csf/3syst/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&csf/3syst/index_en.htm)

<sup>46</sup> European Commission, Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action – Final Report - August 2001, pag. 3.

<sup>47</sup> Ibidem, pag. 10.

<sup>48</sup> Ibidem, pag. 12.

situazione di sommare i casi di difficile distinzione al numero totale delle cooperative; tale decisione ha portato ad una sottostima delle associazioni di mutuo soccorso.

In alcuni paesi, fra i quali l'Italia, la Spagna, la Finlandia e la Svezia, la vitalità dell'impiego è la risultante dell'attività delle cooperative operaie e delle cooperative sociali. Negli altri paesi, il lavoro proviene essenzialmente dalle associazioni o dalle associazioni benevole.

In ultima analisi, si può concludere che il progetto CIRIEC ha apportato, alla conoscenza globale delle dinamiche interne al Terzo Sistema, un numero di informazioni di natura quantitativa di grande valore e ha reso più agevole la comparazione dei dati fra i differenti paesi dell'Unione. Ma, come spesso accade nei progetti di ricerca di tale portata, l'analisi non sostiene la raccolta dati effettuata con una valida esplicitazione basata sulla letteratura delle categorie identificate.

Il progetto REVES ha analizzato il potenziale di creazione di impiego del Terzo Sistema sotto tre aspetti differenti: nel contesto dello sviluppo locale, attraverso l'offerta di nuovi servizi e in relazione con l'integrazione professionale. Si riportano qui, in sintesi i principali risultati ai quali il progetto è pervenuto. Il rapporto REVES ha evidenziato che se le organizzazioni del TS hanno, quale obiettivo principale, lo sviluppo di un dato territorio, i progetti di sviluppo locale, ivi realizzati, producono dei contratti di lavoro di tipo tradizionale e dei contratti di integrazione professionale. L'analisi relativa alla creazione di nuovi servizi, condotta su 9 cooperative, 4 associazioni senza scopo di lucro, una fondazione, un istituto di assistenza pubblica, ha evidenziato che le iniziative progettuali che hanno realizzato dei nuovi servizi, hanno anche creato un elevato numero di posti di lavoro. Gli enti oggetto dello studio e i progetti posti in essere hanno creato 630 contratti di lavoro regolari, in maggioranza di tipo tradizionale.

Il Rapporto REVES ha analizzato anche 18 strutture aventi quale scopo il reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale. Le iniziative aventi quale mission l'integrazione sociale hanno prodotto un numero inferiore di posti di lavoro, 428, rispetto alle iniziative legate alla produzione di nuovi beni e servizi. Occorre però sottolineare che questa tipologia di progetti ha offerto una possibilità di reinserimento a soggetti che in assenza di tali iniziative avrebbero avuto serie difficoltà a re-immettersi nel mondo del lavoro.

REVES ha apportato un utile sostegno di natura empirica alle teorie che legano il TS alla produzione di occupazione stabile, anche se al fine di una valutazione complessiva di tutta l'azione pilota i dati raccolti risultano ancora insufficienti.

In ultima analisi l'aiuto economico fornito nel quadro dell'azione pilota ha contribuito alla creazione di più di 1300 nuovi posti di lavoro e alla conservazione di altri 700 circa. Fra i nuovi posti di lavoro, circa 400 sono a tempo pieno mentre i restanti risultano essere solo dei part-time. Occorre sottolineare che circa 250 sul totale sono dei contratti a tempo determinato, fino all'esaurimento dell'azione progettuale.

Gli strumenti e metodologie di azione a sostegno del TS utilizzate a livello nazionale e regionale si basano essenzialmente su due linee direttrici: la ricerca dello strumento finanziario e la realizzazione del progetto. Nel primo caso la conoscenza delle fonti normative è di fondamentale importanza, così come l'informazione sui bandi e sugli strumenti maggiormente adatti per realizzare una determinata azione, nel secondo caso partendo dall'idea progetto basata sui bisogni effettivamente individuati, si procede alla stesura del progetto sulla base delle specifiche tecniche e normative richieste dal bando stesso. Le due linee riassumono e sintetizzano la fase progettuale valida per ogni settore di azione; esse sono legate da un rapporto di complementarità e biunivocità, ovvero la conoscenza delle fonti di finanziamento è complementare rispetto alla realizzazione dell'idea progettuale e viceversa.

Innanzitutto è da notare come, una parte della presente analisi debba essere dedicata alla conoscenza di un nucleo di strumenti finanziari che rispecchino le specificità del Terzo Settore. La conoscenza di tali strumenti che, in qualche modo, rendono capace il sistema di costruirsi delle riserve finanziarie e di capitalizzarle, è indispensabile anche al fine individuare le conoscenze di natura progettuale necessarie affinché si possa realizzare sia un migliore e maggiore accesso alle risorse stesse, sia affinché si possa realizzare un processo di formazione atto a qualificare le proprie risorse umane. La qualificazione delle risorse è essenziale al fine di consentire alle organizzazioni del

TS di accedere ai sistemi di finanza agevolata e di migrare da una condizione che le vede essenzialmente connesse e dipendenti alla durata di progetti che oggi consentono loro di sostenersi.

Nei paragrafi successivi si cercherà di offrire un quadro sintetico di tali strumenti, con particolare attenzione al sistema degli incentivi regionali e di analizzare quali e quante risorse sono a disposizione del Terzo settore per il prossimo futuro. Infine, in che misura in Sardegna possono essere utilizzate tali risorse.

#### **4.4 Analisi delle forme di finanziamento del Terzo Settore**

Una delle principali criticità per il mondo del TS è rappresentata dalla natura dei finanziamenti, dalla loro composizione e dalle modalità di accesso agli stessi. La forte dipendenza dal finanziamento pubblico è spesso intesa come uno degli ostacoli e dei limiti che ostano all'espansione del TS, allo stesso tempo, la frammentarietà del sistema delle agevolazioni ne rallenta il processo di sviluppo. Il mondo del non profit, infatti, deve essere messo nella condizione di poter accedere al sistema delle agevolazioni anche quando la situazione patrimoniale è tale da non consentire una competizione con il mondo dell'impresa classica. Alla luce di tali considerazioni appare evidente che il Terzo Settore necessita, in particolare, di fonti di finanziamento ad hoc che, ad oggi, si traducono spesso in contributi di modesta entità. L'analisi che si intende effettuare in tale sezione mira appunto ad accertare quali siano le interazioni fra politiche attive per TS, occupazione e sviluppo locale e ammontare delle risorse finanziarie stanziare.

##### **4.4.1 Il non profit e le modalità di finanziamento per il Terzo Settore, l'occupazione e lo sviluppo locale**

Le modalità di finanziamento degli enti non profit sono, sostanzialmente, di due tipi: da un lato vi sono le leggi di settore nazionali o regionali che offrono opportunità di varia natura, accanto alle possibilità offerte dai programmi comunitari e, dall'altro, le entrate derivanti da contributi dei soci o da sottoscrizioni volontarie, donazioni, acquisti e attività di produzione e vendita di beni e servizi. Un recente studio del Consorzio SIS evidenzia che le fonti finanziarie utilizzate dai soggetti appartenenti al Terzo Settore in Italia sono per il 59,8% derivanti da soggetti privati e per il 40,2% da soggetti pubblici.<sup>49</sup> In questa sede, ovviamente, si concentrerà l'analisi sulle opportunità di finanziamento maggiormente utilizzate a livello regionale e su quelle che offrono maggiori garanzie per la realizzazione di azioni volte a creare nuova occupazione e uno sviluppo locale sostenibile nel medio e lungo periodo. Naturalmente un dettaglio maggiore sulle singole fonti normative sarà realizzato nel paragrafo relativo all'indagine sul campo.

In prima battuta, occorre mettere in evidenza come la LR. 4/88 abbia modificato radicalmente il settore dei servizi socio assistenziali, affidando la gestione dell'erogazione e l'onere finanziario del servizio stesso sul territorio regionale ai singoli comuni, in modo da ottenere una decentralizzazione del servizio stesso e una maggiore vicinanza al cittadino. La legge, infatti, dopo una enunciazione degli obiettivi generali ai quali si è ispirata la nuova normativa<sup>50</sup> e aver definito i criteri e gli indirizzi

---

<sup>49</sup> Consorzio SIS, Area Consulenza, Guida alla Imprenditorialità Sociale, Sassari 2001, pag. 109

<sup>50</sup> L.R. 4/88, Art 3, "Contenuti e obiettivi - 1. L'organizzazione dei servizi socio - assistenziali riguarda tutte le attività che attengono alla predisposizione ed all'erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli o dei gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le prestazioni economiche di natura previdenziale.

2. L'organizzazione dei servizi socio - assistenziali è rivolta in particolare alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

- a) prevenire e concorrere a rimuovere le cause di ordine economico, sociale e psicologico che possono provocare situazioni di bisogno e di emarginazione nella vita sociale e produttiva;
- b) promuovere e sostenere tutte le iniziative destinate alla tutela ed all'integrazione nella comunità di appartenenza dei soggetti non autosufficienti; limitando l'istituzionalizzazione ai soli casi di assoluta impossibilità a provvedere altrimenti;
- c) assicurare ed incentivare servizi ed interventi che garantiscono ai cittadini il mantenimento, l'inserimento o il reinserimento nella vita familiare, sociale, scolastica e lavorativa;

per l'attuazione degli interventi<sup>51</sup>, definisce le modalità per l'erogazione degli interventi e le rispettive competenze in capo alla regione<sup>52</sup> e in capo ai singoli comuni. La Norma riserva alla Regione funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, anche per il tramite della predisposizione del Piano Regionale Socio-Assistenziale, mentre individua nei distretti sanitari di cui alla L.R. 5/95, gli ambiti territoriali adeguati alla realizzazione degli obiettivi indicati dalla legge. All'interno dei distretti, i compiti e le attività socio - assistenziali sono esercitate dai Comuni, singoli o associati, nel rispetto dei criteri e delle direttive contenuti nel piano regionale socio - assistenziale.<sup>53</sup>

La successiva L.R. 8/99 compie un ulteriore passo in avanti nella regolamentazione degli interventi regionali nel settore dei servizi socio-sanitari, attuando una programmazione triennale per la spendita delle risorse destinate al settore per il triennio successivo. Tale norma non solo ha approvato il Piano Regionale Socio-Assistenziale, ma ha definito anche il livello di interazione fra singoli comuni e la Regione stessa, ovvero la regione mantiene il potere di indirizzo per il tramite della realizzazione del

d) favorire, in accordo con gli organismi competenti, l'integrazione dei servizi socio - assistenziali con i servizi sanitari, educativi, culturali e scolastici, nonché con tutti gli altri servizi che operano nel territorio, al fine di assicurare una risposta organica e complessiva ai bisogni della popolazione;

e) promuovere ed assicurare un ordinato sviluppo sociale, stimolando e sostenendo le iniziative favorevoli che nascono all'interno delle stesse comunità territoriali.”

<sup>51</sup> L.R. 4/88, art. 4 “Criteri ed indirizzi per la attuazione degli interventi - 1. Nell'esercizio delle funzioni socio - assistenziali deve essere garantito il rispetto dei seguenti principi:

a) uguaglianza, a parità di bisogno, della qualità dei servizi e degli interventi socio - assistenziali;

b) libertà di costituzione e di attività delle associazioni e fondazioni, con o senza personalità giuridica, che perseguono finalità assistenziali, in conformità all'articolo 38, ultimo comma, della Costituzione;

c) pieno rispetto delle scelte individuali in ordine all'utilizzazione delle strutture socio - assistenziali esistenti ed operanti nell'ambito territoriale di appartenenza dei cittadini;

d) diritto di ogni cittadino di ricevere prestazioni adeguate e professionalmente qualificate.

2. Deve altresì essere garantito il diritto alla riservatezza, con particolare riguardo allo stato ed al tipo di bisogni su cui si interviene, nonché alle prestazioni assistenziali richieste e ricevute dai cittadini.

3. La Regione si impegna ad assicurare, anche attraverso apposite e specifiche iniziative, la partecipazione ed il controllo dei cittadini e delle forze sociali sulla qualità e sulle modalità di gestione dei servizi socio - assistenziali e sull'erogazione delle relative prestazioni.

4. E' obbligo della Regione e dei soggetti titolari delle funzioni socio - assistenziali informare compiutamente i cittadini sui servizi socio - assistenziali, sulle prestazioni offerte, sulle possibilità di scelta esistenti, sulle condizioni e sulle modalità di erogazione degli interventi e delle prestazioni.

<sup>52</sup> L.R. 4/88, art. 9 “Competenze della Regione - 1. La Regione, nell'ambito del riordino del sistema socio - assistenziale, svolge le funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo.

2. In particolare:

a) predisporre ed approva il piano regionale socio - assistenziale di cui all'articolo 20;

b) valuta i programmi triennali d'intervento predisposti dai Comuni ai sensi del successivo articolo 21;

c) assicura l'impiego coordinato di tutte le risorse destinate, a qualsiasi titolo, ad interventi nel settore dei servizi socio - assistenziali;

d) ripartisce, tenuto conto delle indicazioni e delle proposte formulate dalle amministrazioni provinciali e comunali, il fondo regionale per gli interventi nel settore;

e) determina gli orientamenti generali per il concorso dei cittadini in stato di bisogno al costo delle prestazioni erogate;

f) determina gli indirizzi generali per l'individuazione dei servizi che possono essere gestiti in forma integrata dalle strutture sociali e sanitarie, predisponendo altresì lo schema tipo delle relative convenzioni;

g) favorisce e promuove la costituzione di associazioni fra più Comuni per la gestione congiunta degli interventi socio - assistenziali;

h) cura la tenuta dei registri regionali dei soggetti privati e delle associazioni di volontariato che operano nel settore;

i) promuove la formazione e l'aggiornamento professionale, attraverso apposite iniziative, del personale impiegato nel settore dei servizi socio - assistenziali;

l) disciplina le modalità ed i criteri di vigilanza sulle attività e sulle strutture socio - assistenziali che operano, a qualsiasi titolo, nel territorio regionale;

m) attua le forme di verifica idonee a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi e degli interventi socio - assistenziali.

<sup>53</sup> L.R. 4/88, art. 10, “Delimitazione degli ambiti territoriali - 1. A norma dell'articolo 18, terzo comma del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348, gli ambiti territoriali adeguati alla realizzazione degli obiettivi indicati dalla presente legge coincidono con gli ambiti territoriali dei distretti sanitari di cui all'articolo 16 della L.R. 26/01/1995 n.5.

2. All'interno degli ambiti territoriali di cui al precedente comma, i compiti e le attività socio - assistenziali sono esercitate dai Comuni, singoli o associati, nel rispetto dei criteri e delle direttive contenuti nel piano regionale socio - assistenziale.

Piano, mentre ai comuni viene richiesto un intervento diretto nella programmazione degli interventi nel proprio territorio.<sup>54</sup> Tale norma appare confermare il recepimento delle impostazioni relative al decentramento e del principio di sussidiarietà.

Il quadro normativo relativo agli interventi nel settore socio assistenziale si esaurisce con la L.R. 25/93, che rende operativo il trasferimento delle risorse finanziarie al sistema delle autonomie locali, per il tramite dell'istituzione di alcuni fondi speciali, fra i quali anche il Fondo per le spese correnti relative ai servizi socio – assistenziali.<sup>55</sup> Sulla base della stessa, annualmente la regione indica l'ammontare di risorse destinato ad ogni singolo comune. Nella Tavola qui di seguito si evidenzia la ripartizione di tali fondi su base provinciale per le annualità, 2001 e 2002. Si è ritenuto, in questa sede di non dare particolare importanza al dato disaggregato per comune, dal momento che la cifra aggregata appare maggiormente significativa ed, inoltre, si è ritenuto necessario omogeneizzare i dati operando una trasformazione delle cifre del 2001 da lire in Euro in modo da agevolare la comparazione.

---

3. Al fine di assicurare la maggiore corrispondenza alle esigenze di programmazione e di gestione dei servizi socio - assistenziali, gli ambiti territoriali di cui al primo comma del presente articolo, possono essere modificati, contestualmente a quelli dei distretti sanitari dell'Azienda USL e nel rispetto delle disposizioni legislative dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348, con deliberazione del Consiglio regionale.

4. Le amministrazioni comunali, singole o associate, coordinano ed integrano i propri servizi socio - assistenziali con quelli sanitari esistenti nel territorio e con gli altri servizi di sviluppo e di intervento sociale.

<sup>54</sup> L.R. 8/99, Disposizioni in materia di programmazione e finanziamenti per i servizi socio-assistenziali. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1988, n.4 "Riordino delle funzioni socio-assistenziali" art. 2, "Programma comunale di intervento - 1. I comuni, i consorzi volontari e le associazioni di comuni finalizzate all'attuazione degli interventi della presente legge, predispongono programmi triennali d'intervento in conformità agli indirizzi e alle direttive del piano regionale socio-assistenziale.

1 bis. I comuni predispongono il primo programma triennale d'intervento entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

1 ter. Il programma triennale d'intervento deve essere verificato e aggiornato entro il 30 novembre di ogni anno, al fine di adeguarlo alle eventuali nuove esigenze e di ricostituirne l'estensione temporale".

<sup>55</sup> L.R. 25/93, *Trasferimento di risorse finanziarie al sistema delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale 1° agosto 1975, n. 33*, art.1, co.1 "Istituzione dei fondi - In attuazione dei principi generali contenuti nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e nella legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), sono istituiti i seguenti fondi globali per il trasferimento di risorse finanziarie al sistema delle autonomie locali:

a) fondo per il funzionamento degli enti, per l'espletamento delle funzioni di competenza e per la riqualificazione dei servizi; b) fondo per gli investimenti; c) fondo per le spese correnti relative ai servizi socio - assistenziali; d) fondo per le spese correnti relative al diritto allo studio; e) fondo per le spese correnti relative allo sviluppo dello sport; f) fondo per le politiche attive del lavoro."



**L.R. 25/93 Assegnazioni 2001 (valori assoluti €)**

Province	fondo funz.to fondi regionali	fondo funz.to assegn. statali	fondo per gli investimenti	fondo soc-ass studio e sport (triplo)	fondo soc-ass assegn. statali	totale
Cagliari	26.264.721,59	2.506.380,59	26.949.958,59	<b>39.694.476,78</b>	<b>4.049.172,98</b>	99.325.525,61
Nuoro	16.931.888,83	1.586.941,13	13.987.145,95	<b>18.799.326,20</b>	<b>1.441.622,94</b>	52.674.687,47
Oristano	11.324.649,59	1.065.180,84	9.455.699,16	<b>11.207.294,46</b>	<b>836.268,82</b>	33.840.258,26
Sassari	19.202.961,38	1.829.159,28	17.302.794,29	<b>25.316.542,01</b>	<b>2.385.563,05</b>	65.947.658,53
<b>Totale</b>	<b>73.724.221,39</b>	<b>6.987.661,83</b>	<b>67.695.598,00</b>	<b>95.017.639,45</b>	<b>8.712.627,79</b>	<b>251.788.129,87</b>

Fonte: Regione Autonoma della Sardegna

**L.R. 25/93 Assegnazioni 2002 2001 (valori assoluti €)**

<i>Province</i>	fondo funz.to fondi regionali	fondo funz.to assegn. statali	fondo per gli investimenti	fondo soc-ass studio e sport (triplo)	fondo soc-ass assegn. statali	totale
Cagliari	27.876.344,40	2.506.450,44	27.124.398,98	<b>40.118.674,37</b>	<b>4.049.345,94</b>	101.675.214,13
Nuoro	17.966.147,55	1.585.664,32	14.077.681,38	<b>19.141.520,58</b>	<b>1.441.684,57</b>	54.212.698,40
Oristano	12.023.736,82	1.064.886,11	9.516.903,66	<b>11.515.050,33</b>	<b>836.304,57</b>	34.956.881,49
Sassari	20.428.926,69	1.830.999,13	17.414.791,05	<b>25.702.491,01</b>	<b>2.385.664,97</b>	67.762.872,85
<b>Totale</b>	<b>78.295.155,46</b>	<b>6.988.000,00</b>	<b>68.133.775,07</b>	<b>96.477.736,29</b>	<b>8.713.000,05</b>	<b>258.607.666,87</b>

Fonte: Regione Autonoma della Sardegna

Le due tabelle riassumo, quindi, l'ammontare totale delle risorse a disposizione degli interventi di natura socio assistenziale da effettuare all'interno di ogni singolo comune. Gli strumenti di agevolazione descritti in seguito utilizzano risorse differenti rispetto alle assegnazioni della L.R. 25/93 e, quindi, l'ammontare complessivo delle risorse che il TS può utilizzare per realizzare le proprie attività risulta essere, come si vedrà meglio in seguito, assai cospicuo.

In linea generale occorre sottolineare come tutte le norme di agevolazione non effettuano alcuna distinzione fra impresa di tipo cooperativo e altre forme societarie, specie nel caso di norme atte a promuovere la creazione di nuova impresa. In ambito regionale fra quelle maggiormente conosciute e utilizzate occorre menzionare la **L 215/92**.<sup>56</sup> La norma finanzia la creazione di nuova impresa "al femminile" anche nel settore dei servizi e consente la richiesta di un sostegno finanziario anche alle società di forma cooperativa.

Possono, infatti, accedere alle agevolazioni imprese individuali, cooperative, società di persone e società di capitali aventi i seguenti requisiti:

- a) dimensione di piccola impresa:
- b) gestione prevalentemente femminile:
  - per le imprese individuali: il titolare deve essere una donna;
  - per le società di persone e per le cooperative: maggioranza numerica di donne non inferiore al 60% della compagine sociale.

Sono ammessi alle agevolazioni gli investimenti finalizzati a:

- a) avvio di attività imprenditoriali,
- b) acquisto di attività preesistenti;
- c) realizzazione di progetti aziendali innovativi connessi all'introduzione di innovazione tecnologica;
- d) acquisizione di servizi reali destinati all'aumento della produttività, all'innovazione organizzativa, al trasferimento delle tecnologie e alla ricerca di nuovi mercati per il collocamento dei prodotti.

Nel corso dell'ultimo bando, chiuso il 30 maggio 2001, il legislatore ha realizzato una grossa modifica di natura procedurale, ovvero l'istruttoria delle pratiche non viene più effettuata dal Ministero dell'Industria in quanto la competenza è demandata al locale Assessorato al Lavoro quando le regioni decidano di incrementare le risorse con fondi propri, come nel caso della Regione Sardegna.<sup>57</sup>

Le risorse complessive messe a bando per l'annualità 2001 ammontavano a Lit. 301.000.000.000, di cui 13.830.000.000 destinate alla Regione Sardegna. Il bilancio regionale ha incrementato tale ammontare di un miliardo. Un dato fra tutti necessita una particolare riflessione, il numero delle imprese finanziate con il bando 2001. La graduatoria delle domande ammesse ad agevolazione in Sardegna ha sancito l'accettazione di 235 domande ripartite su tre macrosettori: n. 10 domande nel settore "Agricoltura, n. 36 domande nel settore "Manifatturiero e assimilato" e n. 189 nel settore "Commercio, turismo e servizi".<sup>58</sup> Il documento di approvazione delle graduatorie non specifica la forma societaria delle nuove imprese ammesse a finanziamento, ma la denominazione di alcune consente di individuare almeno un 10% di imprese cooperative.

---

<sup>56</sup> L. 215/92 "Azioni positive per l'imprenditoria femminile"

<sup>57</sup> Decreto del Ministero dell'Industria, Bando 2001 2 febbraio 2001, pubblicato in G.U. n. 36 del 9 aprile 2001, Art. 1, co.4 "Le Regioni che hanno disposto l'integrazione delle risorse statali sono: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Molise, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna"

<sup>58</sup> Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, *Graduatoria delle domande ammissibili ed ammesse alle agevolazioni relative al IV bando della 215/92*, B.U.R.A.S. n. 40, 24 dicembre 2001.

Un altro strumento importante di agevolazione è la **Legge 236/93** che finanzia interventi a sostegno dell'occupazione e di nuovi programmi di sviluppo industriale. Requisito fondamentale è la creazione di nuova occupazione.

La norma concede incentivi finalizzati allo sviluppo di nuove imprese giovanili nei settori dell'innovazione tecnologica, della tutela ambientale, dell'agricoltura e della trasformazione dei prodotti agroindustriali, della fruizione dei beni culturali, del turismo e della manutenzione di opere civili ed industriali.

I soggetti beneficiari sono le piccole imprese operanti nel settore dei servizi costituite come società di persone e di capitali, oppure come **società cooperative**. L'ammontare dell'agevolazione concedibile risulta essere di notevole entità, dal momento che possono essere finanziati progetti per un importo massimo di 1 miliardo di vecchie Lire.

Un altro strumento finanziario particolarmente utilizzato nella nostra regione è il c.d. Prestito d'onore, che consente di ottenere un finanziamento di modeste entità, circa € 30.000 per la costituzione di nuove imprese. Un recente decreto ha modificato le modalità di presentazione dei progetti favorendo, accanto alle semplici ditte individuali, la creazione di microimprese<sup>59</sup>. La formula della microimpresa consente l'accesso al finanziamento anche alle imprese sociali che possono beneficiare di un contributo decisamente più cospicuo, secondo il principio del *De Minimis* statuito dall'Unione Europea. In tal caso le imprese e le cooperative possono richiedere un finanziamento pari a € 100.000, di cui il 70% circa a fondo perduto.

Come è stato sottolineato nei paragrafi precedenti, l'attività delle organizzazioni del Terzo Settore e, in particolare delle cooperative sociali, è regolata da alcune leggi regionali intese a favorirne lo sviluppo, anche facilitando il ricorso al credito da parte delle imprese sociali e culturali.

La legge regionale 16/97 stabilisce le norme che regolano l'attività delle cooperative sociali. In particolare, fissa i criteri per la stipula della convenzioni fra le stesse e gli enti pubblici e prevede misure atte al sostegno e allo sviluppo della cooperazione sociale.

In particolare, le misure di incentivazione sono statuite nel titolo IV agli artt. 17-24 e prevedono contributi annuali per investimenti materiali e immateriali, agevolazioni per l'acquisto di particolari attrezzature atte a favorire e migliorare l'attività lavorativa, contributi in conto occupazione e contributi per consorzi di cooperative.

La legge regionale 37/1998 istituisce un fondo di garanzia destinato a facilitare l'accesso al credito ordinario da parte delle cooperative socio-assistenziali e culturali. Il fondo di garanzia viene utilizzato da due consorzi specificamente creati per sostenere nei confronti delle banche le richieste di finanziamento presentate dalle cooperative. Il loro compito consiste nel fornire garanzie agli Istituti di credito prescelti dalle cooperative, e convenzionati con il consorzio fidi, e nell'ottenere un tasso di interesse più favorevole rispetto a quelli ordinariamente praticati sul mercato. I due consorzi, che svolgono anche attività di preistruttoria nei confronti delle richieste inoltrate dalle cooperative, hanno entrambi sede a Cagliari: essi sono il Consorzio Sardo Fidi s.r.l e la COO.FIDI Soc. Coop. ArL<sup>60</sup>

In particolare, la LR. 37/98 ha destinato, nel corso della presente annualità (2002), una quota di finanziamento ai singoli comuni della Sardegna. E' da notare come ogni singolo comune ha l'opportunità di utilizzare lo specifico finanziamento destinando la spesa ad incentivi per la creazione di nuova impresa oppure ad investimenti materiali o infrastrutturali. Numerosi comuni hanno destinato la quota di spesa all'attivazione di nuova impresa mediante la concessione di contributi *De Minimis*. Il Comune di Cagliari, in particolare, ha emanato una direttiva per la presentazione delle istanze per l'assegnazione di contributi a valere sul Programma di Interventi "*Aiuti De Minimis*", per il finanziamento di iniziative locali per lo sviluppo e l'occupazione.<sup>61</sup> Il sistema agevolativo è stato applicato, attraverso una procedura a bando, in favore di soggetti che intendevano realizzare nuove

<sup>59</sup> Decreto 28 maggio 2001, n. 295, Regolamento recante criteri e modalità di concessione degli incentivi a favore dell'autoimpiego

<sup>60</sup> Consorzio SIS, Area Consulenza, Guida alla Imprenditorialità Sociale, Sassari 2001, pag. 110

<sup>61</sup> Comune di Cagliari, Piano Straordinario per il Lavoro – LR. N. 37 del 24.12.1998 art., 19 – Iniziativa Locali per lo Sviluppo e l'occupazione – Delibera Del Consiglio Comunale N° 138 del 20/12/2001

iniziative imprenditoriali, nei settori dell'artigianato, industria, commercio, turismo e servizi, nel territorio del Comune di Cagliari. Oltre all'impresa classica, la direttiva specifica fra le tipologie di soggetti ammissibili anche le imprese sociali.

L'ammontare del finanziamento destinato ai contributi *de minimis* per l'anno in corso era pari € 4.003.573,89.

#### 4.4.2 Finanziamento del Terzo Settore: il bilancio regionale

Il finanziamento pubblico del Terzo Settore e le problematiche ad esso connesse sono un argomento di grande attualità che, in particolare negli ultimi anni, viene indagato più da vicino con una letteratura analitica piuttosto approfondita. L'elaborazione di una letteratura puntuale dimostra il forte interesse che il Terzo Settore suscita soprattutto per le grandi potenzialità che possiede, spesso da valorizzare e sviluppare. Fra le caratteristiche peculiari del TS si rileva specialmente quella di possedere una capacità d'intervento in nuovi settori e in nuovi giacimenti di occupazione (sviluppo di nuove fonti di occupazione anche nel settore dell'imprenditorialità sociale) quale forma alternativa nella creazione di occupazione e servizi; ciò identifica il TS come soggetto capace di promuovere sviluppo e occupazione soprattutto in rispondenza a bisogni insoddisfatti, inespressi o nuovi. Queste sue caratteristiche, peraltro già trattate in precedenza, pongono le basi di partenza perché il TS, nelle sue diverse espressioni, possa essere considerato uno dei soggetti privilegiati da ascoltare in tutte le fasi e sedi concertative e paritetiche in quanto capace di apportare il suo specifico contributo relativamente alle decisioni di destinazione e impegno delle risorse pubbliche.

Le problematiche relative all'accesso alle risorse finanziarie che gli operatori del Terzo Settore devono affrontare sono numerose e di non facile soluzione. La nota dinamica della contrattazione esterna (*contracting out*) per esempio, tramite la quale gli enti locali (regione, province, comuni e aziende sanitarie locali) concedono in appalto servizi di interesse collettivo (in special modo nei comparti dell'assistenza sociale, delle prestazioni di cura e prevenzione sanitaria) alle organizzazioni del privato sociale, crea spesso delle difficoltà che mettono a dura prova la possibilità di operare concretamente. Tale canale di finanziamento tende ad acquisire un ruolo preponderante fra le cooperative sociali creando al contempo, legami di dipendenza e opportunità: se da un lato, infatti, la privatizzazione di queste prestazioni ha innegabilmente aperto prospettive di crescita per il mondo della solidarietà organizzata, dall'altro i meccanismi di assegnazione dei finanziamenti *soggiacciono* spesso alla logica delle *gare al massimo ribasso*, piuttosto che essere orientati da criteri di qualità. Dobbiamo aggiungere, inoltre, che le commesse pubbliche, di frequente, sono caratterizzate da un'eccessiva burocratizzazione e da una lentezza rispetto ai tempi di erogazione dei fondi. Tali fattori, nell'insieme, rendono arduo gestire il portfolio finanziario di queste organizzazioni, impedendo, di fatto, la pianificazione di strategie di sviluppo imprenditoriale nel medio lungo-periodo ma anche, nei casi più difficili, il concreto operare nel breve periodo.

Un recente studio condotto dal S.I.S. sull'economia sociale in Sardegna ha evidenziato come le entrate per le associazioni non profit consistano per il 65.8%<sup>62</sup> in finanziamenti pubblici e solo per il 6.6% da quote associative e donazioni. Questa è la motivazione per la quale si ritiene interessante verificare quanto, nel caso specifico della Regione Sardegna, viene programmato da destinare agli operatori di questo settore nei prossimi anni.

L'analisi sulle fonti di finanziamento per le "imprese" del Terzo Settore si concentra sul bilancio regionale per l'anno 2002 e per gli anni 2002-2004<sup>63</sup>. In modo più specifico vengono prese in considerazione solo le voci relative al totale, come dato aggregato, delle singole competenze relative agli anni 2002, 2003, 2004 in modo tale che il risultato finale non consideri i residui e le competenze di cassa evidenziando il più possibile a quanto ammontano le previsioni di spesa *ex novo*. Sono stati considerati gli stati di previsione relativi a quattro assessorati che in modo più diretto, risultano prevedere degli impegni di spesa per attività che spesso ricalcano le peculiarità che connotano il Terzo Settore:

<sup>62</sup> C.Caltabiano (a cura di) "L'attivazione della solidarietà" Franco Angeli (2001)

<sup>63</sup> BURAS n.16 del 28 maggio 2001, parti Prima e Seconda e Allegato Tecnico al bilancio 2002 e per gli anni 2002-2004.

- Assessorato al Turismo, Artigianato e Commercio;
- Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale;
- Assessorato alla Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione Spettacolo e Sport;
- Assessorato all'Igiene e Sanità e Assistenza Sociale.

Dall'analisi e verifica delle voci di bilancio relative alle previsioni di impegno dei singoli assessorati, sino all'anno 2004, che hanno rilevanza per le forme dell'associazionismo non profit è emerso che le risorse finanziarie sono destinate per una parte alla formazione professionale e, per l'altra a varie forme di associativismo quali le cooperative, le associazioni, il paternariato e le fondazioni che sono considerate storicamente l'asse portante del Terzo Sistema.

La Fondazione e la Cooperativa rappresentano, infatti, le forme più diffuse di associazioni non profit e sono quelle che tradizionalmente, pur rivisitate ed adattate, hanno consentito di esprimere finalità e valori tipici del Terzo Sistema.

Nel caso relativo all' Assessorato al Turismo, Artigianato e Commercio i risultati dell'analisi hanno evidenziato come la totalità dei fondi siano destinati alle associazioni, cooperazioni e fondazioni senza prevedere nessuna spesa per la formazione professionale. Alla prima categoria, infatti, sono destinati € 5.421.000 mentre per la seconda risulta un impegno pari a € 0. La spiegazione di questo dato dipende dal fatto che le risorse destinate alla formazione professionale sono di competenza dell'Assessorato al Lavoro e Formazione Professionale.

**Tavola n. 4.1:** Stato di previsione della spesa dell'Assessorato al Turismo, Artigianato, Commercio per il TS

Categoria	Spesa prevista (valori in '000 €)
Formazione professionale	0
Cooperazione/Associazionismo	5.421
<b>Totale</b>	<b>5.421</b>

Fonte: nostre elaborazioni su stato di previsione della spesa al bilancio per l'anno 2002 e per gli anni 2002-2004

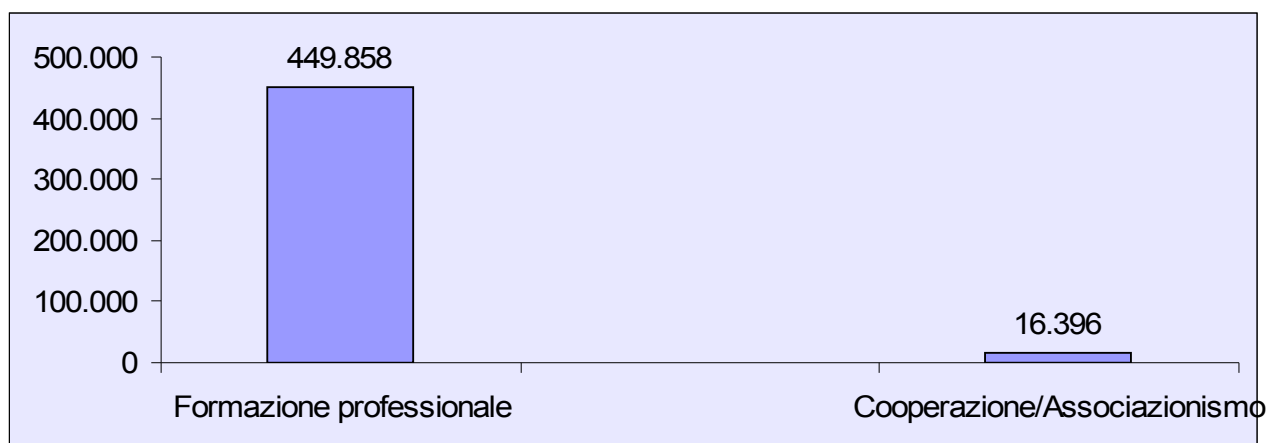
Per quanto riguarda il capitolo di spesa dell'Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale i dati risultano, infatti, diametralmente opposti rispetto a quelli precedentemente analizzati.

**Tavola n. 4.2:** Stato di previsione spesa dell'Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale per il TS

Categoria	Spesa prevista (valori in '000 €)
Formazione professionale	449.858
Cooperazione/Associazionismo	16.396
<b>Totale</b>	<b>466.254</b>

Fonte: nostre elaborazioni su stato di previsione della spesa al bilancio per l'anno 2002 e per gli anni 2002-2004

**Grafico n. 4.1:** Stato di previsione della spesa dell'Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale per il T.S.



Fonte: nostre elaborazioni su stato di previsione della spesa al bilancio per l'anno 2002 e per gli anni 2002-2004

Come si può vedere, Tavola n. 2 e dal grafico n. 1, gli impegni di spesa dell'Assessorato al Lavoro destinati alla formazione professionale sono di gran lunga superiori alla quota destinata alle forme associative. I dati indicano un impegno di spesa pari a € 449.858.000 per la prima categoria mentre un importo esiguo di risorse, pari a € 16.396.000, è destinato alla seconda. La disparità che si rileva nell'ammontare di tali impegni non deve però stupire date le caratteristiche e le finalità dell'Assessorato al Lavoro, principalmente dedito all'impegno di creare sul territorio competenze professionali. Pertanto queste risorse destinate alla formazione professionale potrebbero confluire trasversalmente nel TS tanto in quanto questo sia capace, e messo nelle condizioni, di partecipare ai tavoli di concertazione.

Gran parte della quota di risorse destinata alla formazione professionale va ad insistere sul Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006: In particolare, si nota che tali risorse sono allocate su tutti gli Assi del POR per la parte delle misure che, sui singoli Assi, insistono su attività dedicate alla formazione professionale. Tra le quote relative alle associazioni una voce del bilancio (*Interventi a favore della cooperazione – Servizio 03 Emigrazione, Immigrazione Cooperazione e Sicurezza*) risulta direttamente destinata agli investimenti in favore della cooperazione per un ammontare vicino alla metà dell'impegno totale che risulta stanziato in favore della categoria cooperazione/associazionismo (€ 7.127.000).

Appare utile citare un'ulteriore linea di bilancio relativa ai contributi specifici in favore degli istituti di patronato e di assistenza sociale. Tale tipologia di istituti/organismi svolge una funzione fondamentale di assistenza e di consulenza in favore dei lavoratori e, pertanto, è necessario, in questa sede, analizzare anche le forme di finanziamento specifiche loro destinate. La linea di bilancio individuata e destinata a dare supporto a tale tipologia di istituti è la 10119-00 FR " *Contributi, concorsi e sussidi agli istituti di patronato e di assistenza sociale giuridicamente riconosciuti che svolgono attività assistenziale a favore dei lavoratori*" (LR n. 49 art. 71 del 27 dicembre 1968, LR n. 6 del 24 febbraio 1987). Le risorse destinate a tale capitolo di spesa per le annualità 2002 – 2004 ammontano ad una cifra pari a € 801.000. Tali risorse risultano così distribuite: per il 2002 € 439.000, per il 2003 € 207.000 e € 155.000 per il 2004. Risulta evidente che il supporto agli istituti di patronato e di assistenza sociale subirà un notevole decremento nel corso del prossimo triennio.

Analizzando i dati relativi all'assessorato alla Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione Spettacolo e Sport risulta evidente che anche in questo caso non compaiono impegni per la formazione professionale. Nonostante nel documento siano previste quote di stanziamenti a valere sull'Asse 2 del POR 2002-2006 si è dovuto volutamente escludere queste cifre dal campione studiato perché esplicitamente destinate ad interventi per la valorizzazione di edifici, musei ed aree a valenza storica e che quindi non interessano direttamente il nostro ambito di ricerca. In base al D.P.R. 112/98 e alla nuova strategia varata dal Ministero per i beni culturali la gestione di gran parte dei beni culturali del patrimonio dello Stato verrà affidata a strutture di tipo cooperativo già esistenti o di

nuova creazione. In linea con la nuova normativa si ipotizza uno sviluppo di medio periodo del settore della cooperazione con prospettive di crescita settoriale.

**Tavola n. 4.3:** Stato di previsione della spesa dell'Assessorato alla Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport per il TS

Categoria	Spesa prevista (valori in '000 €)
Formazione professionale	0
Cooperazione/Associazionismo	3.506
<b>Totale</b>	<b>3.506</b>

Fonte: nostre elaborazioni su stato di previsione della spesa al bilancio per l'anno 2002 e per gli anni 2002-2004;

L'ultimo capitolo del bilancio regionale analizzato riguarda lo stato di previsione della spesa relativa all'assessorato di Igiene, Sanità e Assistenza Sociale. Anche in questo caso i metodi di scelta delle voci e i risultati ottenuti si allineano a quelli precedentemente descritti come si può evincere dalla Tavola n. 4 riportata qui sotto:

**Tavola n. 4.4:** Stato di previsione della spesa dell'assessorato di Igiene, Sanità e Assistenza Sociale per il TS

Categoria	Spesa prevista (valori in '000 €)
Formazione professionale	0
Cooperazione/Associazionismo	15.528
<b>Totale</b>	<b>15.528</b>

Fonte: nostre elaborazioni su stato di previsione della spesa al bilancio per l'anno 2002 e per gli anni 2002-2004

Al termine di questa sezione di analisi occorre mettere in evidenza i dati complessivi relativi alla spesa totale prevista per ogni singolo assessorato e compararli con i dati relativi alla spesa totale prevista per il TS, sempre per ogni assessorato.

**Tavola n. 4.5:** Stato di previsione complessivo della spesa per assessorato e risorse totali per il TS

Assessorato	Spesa prevista totale (valori in '000 €)	Spesa prevista TS (valori in '000 €)	Spesa TS/Totale (valori %)
Turismo artigianato commercio	333.298	5.421	1,62
Lavoro Formazione Professionale (Totale)	694.751	466.254	67,11
Lavoro Formazione Professionale (associazionismo)	694.751	16.396	2,36
Pubblica Istruzione Beni Culturali	720.265	3.506	0,49
<b>Igiene Sanità e Assistenza Sociale</b>	6.078.106	15.528	0,26
<b>Totale</b>	<b>7.826.420</b>	<b>490.709</b>	<b>6,26</b>

Fonte: nostre elaborazioni su stato di previsione della spesa al bilancio per l'anno 2002 e per gli anni 2002-2004

Come si evince da questa Tavola le risorse dedicate al TS, rispetto alla dotazione complessiva di spesa, sono di modesta entità. Ma la percentuale sul totale non deve trarre in inganno. Una lettura attenta dei dati ha portato a scorporare il dato relativo all'associazionismo all'interno della spesa prevista per l'Assessorato del Lavoro e formazione professionale. Come è logico che sia, all'interno di questo assessorato gran parte delle risorse sono dedicate alla formazione professionale, il 67,11%, ma solo il 2,36% vengono direttamente utilizzate a finanziamento delle attività del TS. Lo scorporo effettuato aveva lo scopo di evidenziare tale disparità di destinazioni.

Inoltre, appare opportuno sottolineare come le percentuali di spesa a favore del TS siano, ovviamente, rispetto al totale delle risorse previste, di modesta entità, ma è anche vero che se si ragiona sui numeri assoluti e non sulle percentuali ci si rende conto che non si tratta affatto di cifre modeste. Il solo assessorato al lavoro destina all'associazionismo ben 16 milioni di €, mentre la Pubblica Istruzione e Beni Culturali hanno destinato al TS una cifra superiore ai tre milioni e mezzo di €.

In ultima analisi, si può sottolineare come le risorse complessive destinate al TS e alla formazione professionale per i quattro assessorati analizzati ammonta al 6,26%, cifra che consente una evidente valutazione delle potenzialità dell'intero sistema.

Alla luce di questi dati e considerando le difficoltà che gli operatori del Terzo Settore quotidianamente affrontano, si manifesta, non tanto la mancanza di fondi che supportino le attività che le associazioni svolgono, quanto il fatto che essi rappresentano la maggiore e prioritaria fonte di sovvenzione. Una maggiore autonomia del finanziamento pubblico e degli interventi atti a facilitare l'accesso al credito, il finanziamento per progetti, nuovi strumenti finanziari (specifici o estendibili al Terzo Settore) forme di finanziamento miste (sussidio incrociato) sono le soluzioni che con maggiore frequenza vengono indicate dalla letteratura come strumenti attraverso i quali si possono eliminare le esternalità che i finanziamenti pubblici ancora oggi causano per trasformare il Terzo Settore da strumento alternativo e potenzialmente efficace, rispetto al sistema mercato, ad una nuova alternativa reale e concreta che può interagire attivamente con il mercato stesso.

## 4.5 Indagine sul campo

### 4.5.1 Premessa

Come sottolineato più volte in precedenza, il Terzo Settore si configura come un bacino di attività in forte espansione, almeno nelle sue componenti costitutive che assumono rilevanza economica, ossia in quei casi in cui associazioni, fondazioni, cooperative, ecc. producono beni e servizi di interesse collettivo, li vendono a terzi e impegnano una quota significativa di lavoratori.

L'economia sociale crea opportunità di lavoro poiché innesca circuiti virtuosi tra domanda e offerta, tra l'esigenza di ridurre le fratture sociali, economiche e culturali che hanno preso corpo in questi ultimi anni e il bisogno (altrettanto pressante) di proporre progetti idonei a segnare una prospettiva alternativa di sviluppo, una visione che muta e, in qualche caso, inverte il ciclo di creazione del valore. Il valore aggiunto che il sistema sociale produce deriva direttamente dalle dinamiche di socialità. Si è verificato, infatti, che l'elemento distintivo delle produzioni del Terzo Settore deriva direttamente da una forte caratterizzazione e integrazione nel sociale che differenzia e distingue i propri prodotti e la sua offerta di servizi da quelli delle imprese *for profit*.

L'obiettivo principale dell'analisi realizzata sul campo, di cui si tratterà nel presente paragrafo, ricalca e completa l'indagine sin qui realizzata. Per il tramite di uno strumento metodologico definito, ovvero un questionario a risposta multipla chiusa e un'indagine a campione, si è cercato di individuare la capacità del TS di utilizzo delle opportunità messe a disposizione dalle risorse pubbliche, in particolare da quelle regionali, nonché la sua propensione a creare e strutturare nuova forza lavoro anche per mezzo di tali risorse.

L'indagine relativa alle fonti di finanziamento cui può accedere il Terzo Settore non ha solo uno scopo meramente conoscitivo ma permette anche di accertare, in base alle leggi stesse, le attività prevalentemente svolte dalle associazioni del campione di organizzazioni studiate e autorizza a



paragonare i dati in nostro possesso con quelli di più recente pubblicazione al fine di appurare un'eventuale corrispondenza e verificare la rappresentatività.

In tale contesto il tema delle opportunità occupazionali per il non profit si dimostra complesso e richiede importanti specificazioni.

In primis l'esigenza di considerare gli occupati in questo settore come occupati retribuiti sotto una qualsiasi forma contrattuale, anche se la forza lavoro volontaria non retribuita costituisce la parte di operatori numericamente più rappresentativa e importante impiegata dal TS. Pur non potendo prescindere da tale considerazione, un confronto tra questo dato e la forza lavoro tradizionale impiegata nei diversi settori del mercato non può avere una sua propria valenza sulla base dei dati esistenti.

Tuttavia l'analisi mette in evidenza una spiccata propensione da parte del TS a generare occupazione, specie tra i giovani, seppure, in un primo momento, collegata strettamente alla realizzazione di singoli progetti. Ciò significa che le organizzazioni del TS a fronte di un finanziamento concesso per la realizzazione di un progetto specifico tendono a strutturare forza lavoro anche se limitatamente alla durata del progetto. La permanenza di tali soggetti all'interno dell'organizzazione dipende in parte dalla capacità di attivare nuove risorse e in parte dall'assunzione del *rischio di impresa* da parte delle organizzazioni stesse. L'analisi fin qui condotta ha evidenziato, quindi, una scarsa propensione all'assunzione del rischio di impresa anche a fronte di cospicue risorse economiche derivanti dai finanziamenti di natura pubblica.

In secondo luogo i beni e servizi prodotti e forniti dovrebbero essere in parte venduti a terzi e costituire, pertanto, una percentuale significativa delle entrate di tali organizzazioni. Questa considerazione ci permette di verificare l'importanza (reale o potenziale) dei servizi offerti dalle imprese del campione come alternativa a quelli già presenti sul mercato.

In conclusione, al fine di potenziare il TS appare necessario riflettere sull'opportunità di accrescere il valore del capitale umano impiegato in termini di professionalità legate da un lato alle esigenze delle singole organizzazioni e, dall'altro ai fabbisogni espressi e non del territorio. E' patrimonio comune, infatti, ritenere che una delle caratteristiche distintive delle associazioni non profit è, proprio la sua forte e inscindibile integrazione nel territorio come pure il ruolo preponderante che, al suo interno, assumono le risorse umane e le capacità professionali.

#### 4.5.2 Analisi del campione

Prima di descrivere i risultati ottenuti attraverso l'indagine è necessario specificare, in primo luogo, le caratteristiche del campione. Il campione individuato e analizzato è composto da 69 organizzazioni distribuite in tutto il territorio regionale sulla base della ripartizione delle organizzazioni non profit riportate dal Primo Rapporto S.I.S. sull'economia sociale in Sardegna<sup>64</sup>. Quest'ultimo ha realizzato un'indagine su 650 organizzazioni distribuite in maniera proporzionale sulle quattro province. L'universo di riferimento ricomprendeva tutte le organizzazioni ed associazioni definite come Terzo Settore secondo la definizione classica data dalla letteratura specialistica. La costruzione degli elenchi di partenza è stata realizzata, infatti, individuando come "Terzo Settore" gli enti e organizzazioni: formalmente costituiti, in grado di auto-governarsi, indipendenti dallo stato, che ottemperano al divieto di redistribuzione degli utili di esercizio e fanno affidamento, in una certa misura, sul volontariato e sulla filantropia<sup>65</sup>.

L'universo di riferimento individuato dal Rapporto SIS è stato utilizzato anche nel presente lavoro e, quindi, affinché il dato rilevato abbia natura rappresentativa a livello regionale il campione di imprese minimo sufficiente è costituito da 66 organizzazioni pari al 10% del totale regionale. I dati analizzati provengono da un numero di questionari leggermente superiore a questa percentuale, pari a 69 organizzazioni. Il Piano della Rilevazione effettuato prevedeva la costruzione di un campione casuale, strutturato esclusivamente su base geografica provinciale, ovvero data la popolazione di

<sup>64</sup> L'attivazione della solidarietà, "Primo rapporto S.I.S. sull'economia sociale in Sardegna a cura di C. Catalbiano, Franco Angeli 2001.

<sup>65</sup> Ibidem, pag. 185.

riferimento presente nelle quattro province sarde, si è provveduto a distribuire le 66 rilevazioni sulla base della consistenza numerica percentuale indicata nel già citato Rapporto del SIS. Nello specifico, i dati pubblicati nel Rapporto individuano in 328 organismi appartenenti al Terzo Settore la popolazione complessiva presente nella Provincia di Cagliari. La rilevazione campionaria ha, quindi, interessato 33 organismi aventi sede nella sopra citata provincia. Analogamente, i dati indicano la presenza di 111 organismi nella Provincia di Nuoro, quindi nell'indagine il campione era composto da 11 soggetti. Nella Provincia di Oristano, i dati IREF stimavano la popolazione in 87 organismi e il numero delle interviste effettuate ammonta, quindi, a 9. Infine, nella Provincia di Sassari sono state censite 127 organizzazioni e il numero di interviste individuate da realizzare ammontava a 13. Nella provincia di Cagliari il numero di interviste totali ammonta a 36 organizzazioni, in quanto, per ovvie ragioni di facilità nel realizzare le interviste, se ne è potute effettuare tre in più rispetto a quelle preventivate. All'interno del campione sono state inserite organizzazioni di natura giuridica e composizione differente, in modo da rappresentare correttamente l'universo.

L'analisi ex post sul campione permette di riassumere la strutturazione per provincia e la natura giuridica delle stesse nel seguente modo.

**Tavola n. 5.1:** Strutturazione del campione su base geografica

Province	N. interviste	% sul totale
Cagliari	35	50,72
Nuoro	12	17,39
Oristano	9	13,04
Sassari	13	18,84
<b>Totale</b>	<b>69</b>	<b>100,00</b>

**Tavola n. 5.2:** Strutturazione del campione in base alla natura giuridica (valori assoluti)

Province	Cooperative sociali	Associazioni di volontariato	Associazioni	Altre organizzazioni	Totale
Cagliari	12	9	9	6	36
Nuoro	5	2	2	2	11
Oristano	6	1	1	1	9
Sassari	6	3	2	2	13
<b>Totale</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>69</b>

Una volta strutturato il dato di partenza si è proceduto all'invio dei questionari, alla loro compilazione, effettuata grazie ai rilevatori messi a disposizione dallo IARES, allo spoglio e, infine, all'analisi dei risultati ottenuti.

Il questionario distribuito è stato volutamente strutturato con domande a risposta multipla, per la maggior parte chiuse, in modo da facilitare l'analisi e la trattazione dei dati. L'obiettivo da realizzare attraverso la distribuzione del questionario era, per il tramite di una breve successione di quesiti, di identificare il grado di utilizzo delle risorse pubbliche, sia relativamente alle tipologie di finanziamento richieste ed, eventualmente, utilizzate, che in relazione, nel caso di concessione del contributo, all'entità dello stesso.

Il primo elemento sul quale si è voluto indagare ha riguardato la capacità delle organizzazioni campione di attivare progettualità per il tramite di forme di agevolazione e finanziamento di natura regionale. L'orizzonte temporale della domanda in questione riguardava, nello specifico, la progettualità dell'ultimo triennio.

Il rapporto del S.I.S.<sup>66</sup> evidenzia come in Sardegna le organizzazioni del Terzo Settore basino le proprie attività sull'accesso al finanziamento pubblico. Infatti, circa il 65,7% delle entrate deriva da finanziamenti di natura pubblica, mentre solo il 6,3% è dato da quote associative e un residuo del 5,1% proviene dalla vendita di beni o servizi. Questi dati confermano in modo inequivocabile l'importanza che riveste la contribuzione pubblica per la vita stessa del Terzo Settore.

In considerazione di questo dato, si è ritenuto interessante interrogare le imprese del campione in relazione alla specifica capacità di accesso al sistema delle risorse pubbliche, con particolare riguardo alle formule di agevolazione finanziate e gestite direttamente dalla Regione Sardegna. La prima domanda del questionario<sup>67</sup> ha, inoltre, determinato uno sbarramento fra gli organismi che hanno risposto in maniera positiva rispetto agli altri. La risposta negativa ha, infatti, condizionato la compilazione di quasi tutto il resto del questionario, dal momento che solo l'ultima domanda ha per oggetto un argomento differente rispetto alla tematica dei finanziamenti. Questa scelta che, per certi versi, può apparire radicale, permette di ottenere dati concreti e, quindi di commentare i relativi risultati con un certo margine di sicurezza dal momento che delimita in maniera netta e distinta il campo d'azione sul quale si opera, eliminando ogni eventuale dato superfluo che potrebbe, in qualche modo, condizionare il commento dei dati stessi.

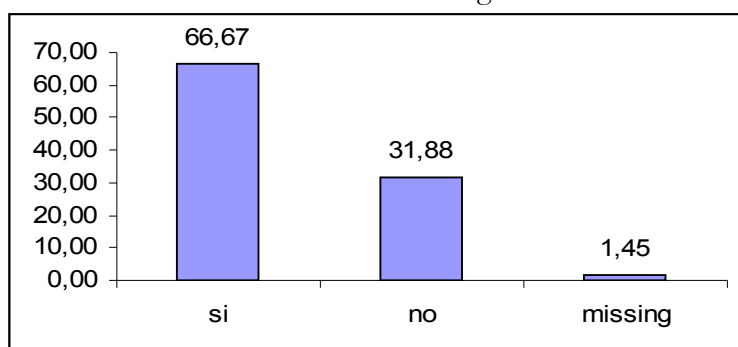
**Tavola n. 5.3:** Presentazione, negli ultimi tre anni, di progetti per la realizzazione di attività a valere su fonti di finanziamento regionali

	n.risposte	dati %
si	46	66,67
no	22	31,88
Missing	1	1,45
<b>totale</b>	<b>69</b>	<b>100,00</b>

Fonte: nostre elaborazioni

I risultati ottenuti in questa sede evidenziano come la maggioranza delle organizzazioni del campione abbia fatto richiesta di finanziamenti a valere su Leggi regionali. Questo dato risulta essere di estrema importanza dal momento che pone in risalto lo stato di attività delle organizzazioni stesse. Per quanto riguarda le risposte negative (pari al 31,88%), le organizzazioni intervistate hanno quindi, sostenuto che le proprie entrate provengono da altre fonti di finanziamento quali, per esempio, le quote associative, i finanziamenti privati o la vendita di beni o servizi prodotti.

**Grafico n. 5.1:** Presentazione, negli ultimi tre anni, di progetti per la realizzazione di attività a valere su fonti di finanziamento regionali



Fonte: nostre elaborazioni

La seconda domanda<sup>68</sup> intendeva verificare quali leggi o progetti avevano veicolato la richiesta di finanziamento. Tale quesito risponde a molteplici finalità.

<sup>66</sup> Ibidem, pag 61.

<sup>67</sup> Domanda n° 1 del questionario di rilevazione: "nel corso degli ultimi tre anni, la struttura ha presentato progetti di finanziamento per la realizzazione di attività/progetti a valere su fonti di finanziamento regionale".

In primis, la domanda consentiva di conoscere quali fossero le fonti di finanziamento più utilizzate dalle organizzazioni facenti parte del campione; in secondo luogo, permetteva di verificare quali fossero i settori dove le organizzazioni risultano essere più attive; infine, per il tramite di questo quesito si è, in certa misura, potuto constatare quale sia la reale conoscenza da parte degli operatori del non profit delle differenti opportunità di sovvenzione offerte dalla Regione Sardegna.

**Tavola n. 5.4:** Su quali leggi o progetti si basano le richieste di finanziamento

	n.risposte	dati %
Progetto sperimentale per disabili	1	1,35
Progetto sulla lingua sarda (L.R.art.26 1997)	2	2,70
L. R. 5 /57	6	8,11
Legge 215/92 (Imprenditoria femminile)	1	1,35
L. R. 8 /99 (fin. per servizi socio-assistenziali)	1	1,35
L. R. 11/88 art 118, (Contributi alle associazioni di volontariato)	5	6,76
L. R. 12 del 1982	1	1,35
L. R. 16/97 (cooperazione sociale)	4	5,41
L. R. 17/90	4	5,41
Legge reg 31	2	2,70
Legge reg 40 (immigrazione)	1	1,35
Legge reg 261(orientamento al lavoro)	1	1,35
Bando "Sardegna Solidale" per il volontariato (266 legge nazionale)	2	2,70
Progetto "Obiettivo Musicale Linguistico"	1	1,35
missing	32	43,24
Legge 309 del 1990	5	6,76
L. R. 1/1990 art 59 e 60	3	4,05
<b>totale</b>	<b>74</b>	<b>100</b>

Fonte: nostre elaborazioni

I dati rilevati evidenziano una varietà di fondi dei quali le organizzazioni beneficiano o hanno chiesto di poter beneficiare negli ultimi tre anni. Questo, come già accennato precedentemente, è un elemento che evidenzia come il Terzo Settore sia composto da una molteplicità di operatori che svolgono attività molto diverse e, quindi, è comprensibile che si rivolgano a fonti di finanziamento profondamente diverse tra loro. Fra le leggi e i finanziamenti più utilizzati rileviamo una maggioranza di leggi regionali.

Il dato percentuale più alto è stato ottenuto dai missing, cioè dalle risposte mancanti. Una percentuale così alta (43.24%) non deve stupire perché corrisponde alle risposte negative riportate nella Tavola n.1. Coloro che non hanno richiesto finanziamenti negli ultimi tre anni non hanno, ovviamente, risposto a questa né alle domande successive relative alle fonti di finanziamento stesse.

**Tavola n. 5.5 :** Ammontare dei finanziamenti richiesti

	n.risposte	dati %	% cumulate
meno di € 10.000	7	20,59	20,59

<sup>68</sup> Domanda n° 2 del questionario di rilevazione: "In caso di risposta affermativa, quali bandi, fonti normative o avvisi di gara sono stati utilizzati".

compreso fra i € 10.000 e i € 50.000	13	38,24	58,82
compreso fra i € 50.000 e i € 100.000	4	11,76	70,59
compreso fra i € 100.000 e i € 200.000	5	14,71	85,29
compreso fra i € 200.000 e i € 500.000	2	5,88	91,18
oltre i € 500.000	3	8,82	100

Fonte: nostre elaborazioni

L'elemento riguardante l'ammontare dei finanziamenti richiesti dalle associazioni del campione<sup>69</sup> (Tavola n. 5.3) consente di individuare la portata economica di ogni progetto, l'importanza e i mezzi utilizzati dalle associazioni del campione.

Fra i dati più rappresentativi riportiamo la fascia di finanziamento compresa tra i 10.000 e i 50.000 euro che evidenzia come il 38.24% delle organizzazioni intervistate abbia elaborato e presentato a finanziamento progetti economicamente modesti. A conferma di questo dato, esaminando le percentuali cumulate notiamo che per oltre la metà delle organizzazioni (70.59%) sono stati richiesti finanziamenti non superiori ai 100.000 euro. Questo dato lascia supporre che la maggioranza degli operatori intervistati sia costituita da organizzazioni di media o piccola dimensione.<sup>70</sup>

La sequenza dell'analisi<sup>71</sup> si concentra poi sull'effettivo livello di concretezza di utilizzo delle opportunità di finanziamento, ovvero quali e quanti progetti presentati siano stati effettivamente finanziati.

**Tavola n. 5.6:** Progetti proposti che hanno ottenuto finanziamenti

	n.risposte	dati %
nessuno	13	18,84
tutti	15	21,74
1 su 2	2	2,90
1 su 3	2	2,90
2 su 3	1	1,45
in attesa	9	13,04
missing	27	39,13
<b>totale</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

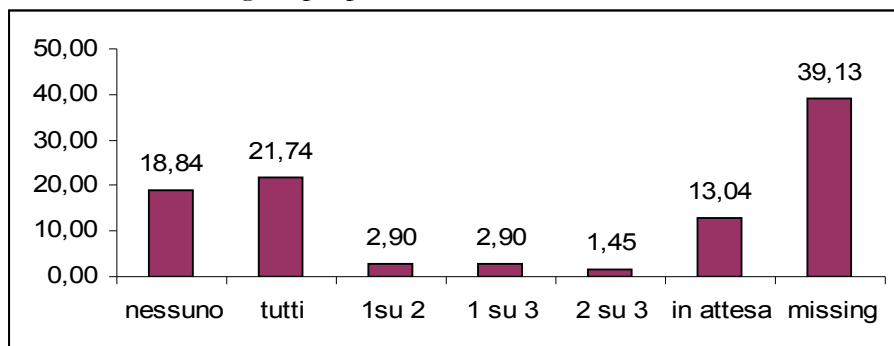
Fonte: nostre elaborazioni

Anche in questo caso l'analisi dei dati porta ad evidenziare l'eterogeneità del campione. Una delle percentuali più rappresentative indica che il 18.84% delle organizzazioni non risulta finanziato nessun progetto fra quelli per cui è stata fatta richiesta, mentre per un numero di organismi molto vicino a quello appena menzionato risultano approvati tutti i progetti presentati (21.74%). Un ulteriore dato significativo risulta essere quello relativo al 13.04% delle associazioni in attesa di un finanziamento. Questo conferma l'importanza che gli operatori del Terzo Settore ripongono nelle risorse pubbliche messe a disposizione dagli strumenti regionali e come questi siano considerati la fonte primaria di sovvenzioni.

<sup>69</sup> Domanda n° 4 del questionario di rilevazione: "Relativamente ai progetti valutati positivamente, a quanto ammonta il finanziamento (cofinanziamento) ricevuto, per ogni progetto".

<sup>70</sup> Nella tab. n. 3 sono stati eliminati i dati relativi alle risposte mancanti (missing), di scarsa rilevanza per l'esame. Per tali dati si riporta al commento della precedente Tavola n.2.

<sup>71</sup> Domanda n° 3 del questionario di rilevazione: "Fra i progetti/avvisi di gara presentati, quanti hanno ottenuto il finanziamento e quanti non sono stati valutati positivamente (percentuale di ammessi sul totale dei progetti)".

**Grafico n. 5.2:** Progetti proposti che hanno ottenuto finanziamenti

Fonte: nostre elaborazioni

Inoltre, l'analisi sui finanziamenti mirava anche ad individuare le cause che hanno determinato il mancato finanziamento da parte dell'autorità di valutazione regionali di una data proposta progettuale. La conoscenza delle motivazioni del rifiuto<sup>72</sup> costituisce un dato di estrema importanza, anche a fronte di una futura proposizione di correttivi, ovvero di politiche di formazione di capitale umano specializzato che siano in grado di candidare alla concessione del contributo una proposta progettuale dotata di maggiori garanzie di finanziamento in quanto strutturata con professionalità. In particolare, appariva interessante un approfondimento sulla motivazione dell'esclusione, ovvero occorre verificare se l'esclusione fosse dovuta ad errore formale della documentazione presentata, oppure fosse imputabile alla mancanza di requisiti fondamentali. Le risposte hanno consentito, inoltre, di conoscere il grado di professionalità dei progettisti, anche in termini di gestione della documentazione burocratica e di valutare la relativa conoscenza delle fonti e della legislatura regionale.

**Tavola n. 5.7:** Motivazione esclusione del progetto

	n.risposte	dati %
errore formale nella documentazione	3	4,35
mancanza dei requisiti	0	0
altro	14	20,29
missing	52	75,36
<b>totale</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

Fonte: nostre elaborazioni

I risultati evidenziano come nessuna delle problematiche da noi individuate nelle domande a risposta chiusa abbiano totalizzato percentuali sufficientemente significative da spiegare le reali motivazioni dell'esclusione dei progetti. Il dato più rilevante risulta essere quello che si riferisce alle risposte mancanti che ha totalizzato una percentuale così alta (75,36%) che va oltre la semplice corrispondenza con gli intervistati che hanno risposto negativamente alla prima domanda. Interpretiamo questo dato supponendo che gli operatori in questo caso si siano astenuti volutamente dal rispondere probabilmente perché non a conoscenza delle reali motivazioni di tale rifiuto oppure per scarsa dimestichezza con le leggi a garanzia della trasparenza.

L'ultima parte del questionario ha riguardato la possibilità di inserire nuove o ulteriori figure professionali<sup>73</sup> all'interno delle organizzazioni, nel caso ci fossero dei finanziamenti finalizzati proprio a questo scopo. Si è già discusso in altre sedi dell'importanza assunta dalle organizzazioni del Terzo Settore nel contesto delle politiche occupazionali come pure del fatto che il non profit sia visto dai più come una potenziale alternativa all'occupazione creata dal mercato. Con questa

<sup>72</sup> Domanda n° 5 del questionario di rilevazione: "Per ciò che concerne i progetti non ammessi a finanziamento, si è a conoscenza delle motivazioni che hanno portato all'esclusione del progetto?"

<sup>73</sup> Domanda n° 6 del questionario di rilevazione: "Nel caso in cui fossero disponibili finanziamenti sareste disposti a inserire in organico nuove figure professionali o a incrementare l'organico esistente?"

domanda si è voluto verificare il reale interesse delle associazioni nei confronti della possibilità di accrescere il proprio numero di addetti.

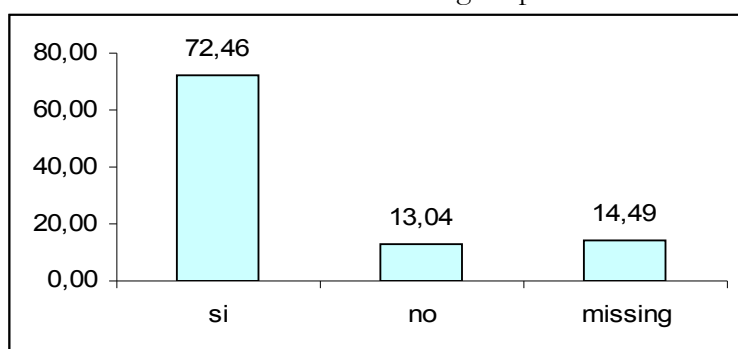
Le risposte tengono evidentemente conto delle potenzialità di crescita di ogni singola associazione, della organizzazione interna e degli obiettivi di medio e lungo periodo che gli operatori si prefiggono di realizzare.

**Tavola n. 5.8:** Inserimento nuove figure professionali

	n.risposte	dati %
si	50	72,46
no	9	13,04
missing	10	14,49
<b>totale</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

*Fonte nostre elaborazioni*

**Grafico n. 5.3:** Inserimento nuove figure professionali



*Fonte nostre elaborazioni*

Il 72,46% degli operatori intervistati manifesta la volontà di inserire nuove o ulteriori figure professionali nel caso fossero disponibili finanziamenti stanziati per questo scopo. Un dato così importante che raccoglie una percentuale di risposte così alta si allinea con quanto i più recenti studi, sia a livello nazionale che regionale, hanno affermato sull'occupabilità nel Terzo Settore. La dinamicità e le enormi potenzialità di crescita e sviluppo che le organizzazioni del non profit in Italia hanno dimostrato, soprattutto, negli ultimi dieci anni, evidenziano l'urgente necessità di interventi che permettano il concretizzarsi delle potenzialità che il settore sociale ha dimostrato di possedere. I ritardi o la mancanza di tali interventi potrebbero vanificare la possibilità di creare una reale alternativa al mercato che con il mercato conviva e si integri.

#### 4.5.3 Conclusioni

L'analisi effettuata consente di trarre alcune conclusioni, sulle quali sarebbe, in ogni caso, opportuno strutturare indagini maggiormente approfondite. In primo luogo, si possono trarre alcune considerazioni che possono essere interpretate in duplice maniera, sia come risultati diretti scaturiti dalla ricerca, sia quali argomenti di approfondimento e di ulteriore ricerca per il futuro:

- Il TS è un settore che dimostra una forte vitalità.
- Il TS, a fronte di un ammontare di risorse limitate pari al 6,26% del bilancio regionale, escludendo le assegnazioni dirette ai comuni in base alla L.R. 25/93, è in grado di attivare in percentuale maggiore occupazione rispetto ai settori tradizionali dell'economia e di creare meccanismi che favoriscono l'inserimento di giovani nel mercato del lavoro.
- Il TS, dal momento che ha una maggioranza di operatori giovani dislocati su tutto il territorio della regione, potrebbe favorire la riduzione di fenomeni endemici presenti in alcune zone interne della Sardegna, quali per esempio lo spopolamento.

- Il TS vive e produce occupazione, per la maggior parte, per il tramite di finanziamenti pubblici. Ma, l'analisi condotta sul campo ha evidenziato che se questa affermazione è sicuramente valida per le cooperative che erogano servizi di natura socio assistenziale, non altrettanto può dirsi per le altre tipologie di enti e associazioni, all'interno delle quali si registra invece una carenza di know-how in relazione alla progettualità e al c.d. fund rising, competenze e conoscenze sicuramente acquisite e utilizzate dalle organizzazioni presenti nel nord Italia e in Europa.
- Il TS necessita, quindi, di acquisizione di capitale umano altamente specializzato.
- Il TS manifesta la volontà e la necessità di ampliare la gamma di servizi offerti e il numero degli occupati e a tal fine sarebbe interessante approfondire l'analisi sul rapporto fra l'utilizzo della risorsa pubblica e l'attivazione di nuova occupazione.
- Il TS, a parità di risorse destinate, sembra essere in grado di attivare un maggior numero di nuovi posti di lavoro rispetto ai settori classici dell'economia. Un altro settore di analisi che, alla luce dei risultati conseguiti, sarebbe interessante approfondire consiste proprio nella valutazione dei programmi di investimento attivati sul territorio regionale, in relazione alle risorse umane impiegate e una comparazione con il TS.

L'analisi della struttura delle entrate e dei finanziamenti ci consente di evidenziare, senza timore di smentite, la forte dipendenza che le organizzazioni del campione hanno nei confronti delle commesse pubbliche. Questa dipendenza finanziaria è un fattore preoccupante, poiché tende a mettere a repentaglio la sopravvivenza delle imprese sociali. L'assenza di risorse alternative, o comunque lo scarso peso che queste hanno nei bilanci delle organizzazioni stanno quotidianamente facendo perdere la competitività e l'efficacia sul mercato dei soggetti non profit a causa della crescente competizione che si crea sia all'interno stesso del TS, e quindi tra loro, sia tra queste ultime e le imprese appartenenti ad altri settori. Tutto ciò gioca a sfavore della qualità e contribuisce ad alimentare la convinzione che i servizi offerti dal settore sociale siano inevitabilmente di qualità inferiore a quelli proposti dalle imprese private o dal settore pubblico. Le gare d'appalto al massimo ribasso rischiano di peggiorare la qualità dei servizi offerti dalle organizzazioni che, per sopravvivere, devono in primo luogo impegnarsi a far quadrare i bilanci e solo in un secondo momento pensano, operano e quindi dedicano risorse per la soddisfazione dei propri utenti con prodotti e servizi di qualità. Fatte queste considerazioni risulta inevitabile pensare al settore non profit come ad un settore che parte in una posizione di svantaggio nei confronti di tutti quei soggetti che svolgono attività simili ma che stanno sul mercato. Da qui la necessità di operare al fine di inserire nel mercato, e pertanto in forma concorrenziale, le organizzazioni del TS senza tuttavia modificarne la mission che le identifica e qualifica agli occhi dei propri utenti.

Un altro elemento da non sottovalutare che ci viene suggerito dallo studio del S.I.S. evidenzia come il panorama di organizzazioni non profit sia molto complesso e articolato, composto sia da grandi associazioni sia da strutture di dimensioni più ridotte differenza che si rileva anche in termini organizzativi, gestionali e di fatturato.

Ogni provvedimento di promozione in favore del Terzo Settore non può non prendere in considerazione questa fondamentale diversità al fine di evitare che solo pochi soggetti possano accedere e/o usufruiscano di eventuali aiuti lasciando indietro le categorie più deboli che, invece, possono essere di fondamentale importanza per la crescita e lo sviluppo di questo settore ma che, senza l'appoggio di interventi *ad hoc*, sono inevitabilmente destinate a rimanere confinate in una condizione di marginalità.

L'analisi svolta ha evidenziato la reale esistenza e consistenza, a livello regionale, di risorse finanziarie cui può accedere il TS. Ciò significa che con adeguati strumenti di supporto e assistenza vi è una reale e concreta possibilità di attivare nuovi progetti a partire dai quali l'associazionismo non profit può iniziare un ragionamento di sviluppo nell'ottica dell'auto – sostentamento. D'altra parte, seppure è vero che tali disponibilità economico/finanziarie non vengano meno non è sufficiente che le



organizzazioni TS si limitino alla semplice manifestazione di voler acquisire tali risorse. Pertanto, il TS, da parte sua, deve, necessariamente, investire in maniera più dirompente attraverso l'acquisizione, l'incremento e la professionalizzazione del capitale umano oltre che nell'assunzione di rischio di impresa.

I risultati ottenuti nella presente indagine possono essere riassunti in un quadro sinottico che evidenzia, oltre i risultati stessi, anche le possibilità di approfondimento della ricerca nel prossimo futuro. Le prospettive di ricerca qui presentate potranno rivelarsi di fondamentale importanza per delineare le linee strategiche di indagine e di intervento dell'Osservatorio Regionale per il Terzo Settore.

### Quadro sinottico

<b>Ipotesi</b>	<b>Risultati ottenuti</b>	<b>Prospettive di ricerca</b>
Vitalità del TS	Il TS risulta essere un settore economico, seppur differente dall'economia classica, estremamente vitale, in forte crescita specie in relazione al rapporto fra risorse utilizzate e numero degli occupati. Il trend positivo si registra sia a livello regionale, sia nazionale che comunitario.	Indagine approfondita sulle dinamiche di crescita del TS. Monitoraggio dell'evoluzione del Terzo Sistema su di un panel di associazioni e imprese sociali, per un periodo di almeno tre anni.
Analisi dell'ammontare delle risorse disponibili per il TS sul bilancio regionale (4 Assessorati)	L'indagine ha messo in evidenza come sui quattro assessorati oggetto dell'analisi l'ammontare delle risorse destinate al TS sia pari al 6,26%, ivi comprese le risorse destinate alla formazione.	Indagine sull'utilizzo delle risorse regionali e analisi sull'incremento dell'occupazione a fronte di un incremento delle risorse destinate. Monitoraggio sulla spesa delle risorse regionali.
Prospettive di sviluppo del TS e occupazione giovanile	La ricerca e i dati del SIS evidenziano come nella quasi totalità dei comuni della Sardegna sia presente un soggetto ascrivibile al TS che eroga servizi e assistenza	Indagine sulle prospettive di crescita del TS in relazione alla ai fenomeni dello spopolamento, ovvero in quale misura un potenziamento del TS potrebbe favorire la crescita di occupazione in situ specialmente per i giovani disoccupati e in cerca di prima occupazione ed incidere, quindi, sullo spopolamento delle aree interne.
Indagine sul capitale umano del TS e know how specifico per il fund raising	L'indagine campionaria ha evidenziato la scarsa professionalità del capitale umano interno alle organizzazioni del TS e la necessità di acquisire conoscenze specifiche sulla progettazione e sul fund raising, la cui mancanza implica, ovviamente, una minore capacità di accesso alle risorse pubbliche.	Analisi sui percorsi formativi necessari per lo sviluppo del TS. Indagine specifica sul know-how esistente e, quindi, analisi dei fabbisogni formativi

Analisi sulle potenzialità di incremento dell'occupazione	L'analisi ha messo in evidenza che più del 70% degli intervistati sarebbe disposto ad incrementare il numero degli occupati a fronte della disponibilità di risorse economiche	Analisi sul rapporto diretto finanziamenti pubblici / occupazione. Indagine sulla capacità del settore di generare occupazione in rapporto all'utilizzo di risorse pubbliche
Analisi sulle tipologie di leggi di finanziamento utilizzate dal TS	L'analisi ha evidenziato la presenza di una molteplicità di tipologie previste dal legislatore regionale e nazionale	Indagine e monitoraggio sui programmi di investimento attivati sul territorio regionale, in relazione alle risorse umane impiegate e una comparazione con il TS.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Deidda Dolores** (a cura di), *Percorsi di cultura e occupazione – Il ruolo del Terzo Sistema nella Strategia Europea*, (Istituto per il Mediterraneo – IMED), Ediesse 2001

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

**Campbell Mike**, *The Third System, Jobs and Local Development: The European Experience*, Paper presented to the ISTSR International Conference on the Third Sector, Dublin, Ireland 4-7 July 2000.

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

**Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale**, *Introduzione al Terzo Settore*, Direzione Provinciale del Lavoro di Roma, Roma, 1999.

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

**Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, *Rapporto di Monitoraggio – Politiche del Lavoro*, 2/2001

**Third System, Employment and Local Development Capitalisation Reports** (Direzione generale Occupazione e Affari Sociali):

- *Synthesis Report Volume I* by Mike Campbell:
- *Key Sectors Volume II* by Carlo Borzaga, Antxon Olabe and Xavier Greffe

*Tools to Support the Development of the Third System Volume III* by Peter Lloyd Benoit Granger and Claire Shearman

**External evaluation of the Third System and Employment Pilot Action** by ECOTEC Research & Consulting Limited (Direzione generale Occupazione e Affari Sociali):

- *Final Report Agosto 2000*
- *Executive Summary of the Final Report, Agosto 2001*
- *Special study of Third System approaches on job creation and service provision, Giugno 2001*

**Le dimensioni della solidarietà – II° Rapporto Fivol**, 1997

**Documento di indirizzo sull'attuazione integrata delle leggi 266/91 e 381/91** Osservatorio Nazionale per il Volontariato

**COM (2001) n. 629, del 6 novembre 2001** – Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, Rafforzare la dimensione locale della strategia europea per l'occupazione

**COM (2000) n. 379, del 28 giugno 2000** - Commissione delle Comunità Europee, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Social Policy Agenda

**Circolare del Ministero del Lavoro n. 116 del 9 ottobre 1992**

**Piano Nazionale Sociale 2001-2003** - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, 2001-2003 (a norma dell'art. 18, comma 2 della Legge 8 novembre 2000, n. 328), G.U. 6 agosto 2001, n. 181

**Decisione del Consiglio del 18 febbraio 2002**, relativa a *Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2002*, (2002/177/CE) pubblicata su G.U.C.E. L60/60 del 1 marzo 2002-06-20

## NORMATIVA NAZIONALE

D. Ministero del Lavoro n. 115 del 8 febbraio 2002, **Ripartizione per settori di intervento delle risorse finanziarie affluenti il Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002**, pubblicato in G.U. n. 107 del 09 maggio 2002

D. Ministero del Lavoro n. 70 del 28 febbraio 2002, **Regolamento concernente condizioni e modalità per l'erogazione dei contributi di cui all'articolo 80, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di servizi di telefonia rivolti alle persone anziane**, pubblicato in G.U. n. 93 del 20.04.2002

D. Ministero del Lavoro n. 471 del 14 novembre 2001, **Regolamento recante norme circa l'iscrizione e la cancellazione delle associazioni a carattere nazionale nel Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale, a norma dell'art. 8, co. 1, della L 328/2000**, pubblicato in G.U. n. 21 del 25 Gennaio 2002

**Circ. n. DAS/V/ 5945/ VOL del 4 Giugno 2001**, *Modalità per la presentazione di progetti di volontariato di cui all'art. 12, comma 1, lettera d), della legge 11 agosto 1991, n. 266. Fondo per il volontariato istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266*, pubblicato in G.U. 20 giugno 2001, n. 141

**DM n. 388 del 28 agosto 2001**, *Regolamento concernente i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi in favore di associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale*. GU n. 21 del 25 gennaio 2002

**L n. 152 del 30 marzo 2001**, *Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale*, pubblicata in G.U. n. 97 del 27 aprile 2001

**L n. 328 del 8 novembre 2000**, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata in G.U. 13 novembre 2000, n. 265

**L n. 383 del 07 dicembre 2000**, *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*. G. U. n. 300 27 dicembre 2000

**Circ. n. DAS/III/3018/VOL del 3 maggio 1999**, *Bando progetti per il volontariato 1999 a valere sul Fondo per il volontariato istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266. Modalità per la presentazione di progetti di volontariato di cui all'art. 12, comma 1, lettera d) della legge 11 agosto 1991, n. 266*

**Dlgs. n. 112 del 31 marzo 1998** Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L 15 marzo 1997, n. 59 Supplemento ordinario alla G.U. 21 aprile, n. 92

**Legge n. 476 del 31 dicembre 1998** Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri G. U. 12 gennaio, n. 8

**Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998** *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. Supplemento ordinario alla G. U., 18 agosto, n. 191

**Dlgs n. 460 del 4 Dicembre 1997**, *Disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, pubblicato nella G. U. n. 1 del 2 gennaio 1998 - Supplemento Ordinario n. 1.

**L n. 266 del 7 agosto 1997**, *Interventi urgenti per l'economia*, pubblicata in G.U. n. 186 dell'11 agosto 1997

**L n. 285 del 28 agosto 1997**, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* in G. U. 5 settembre, n. 207

**Legge n. 284 del 28 agosto 1997** *Disposizioni per la prevenzione della cecità e per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati*. G. U., 4 settembre, n. 206

**L n. 59 del 31 gennaio 1992** *Società cooperative*. G. U. 7 febbraio 1992

**Legge n. 104 del 5 febbraio 1992** *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*. Supplemento ordinario alla G. U. 17 febbraio, n. 39

**L n. 215 del 25 febbraio 1992** *Azioni positive per l'imprenditoria femminile*. G. U. n. 56 7 marzo 1992

**L n. 266 del 11 agosto 1991**, *Legge Quadro sul volontariato*. G. U. n. 196 22 agosto 1991

**L n. 381 del 8 novembre 1991**, *Cooperative sociali*. G. U. n. 283 3 dicembre 1991

**L n° 398 del 16 dicembre 1991** *Associazioni sportive dilettantistiche*. G.U. n. 295 del 17 dicembre 1991

**DI n° 417 art. 9 – bis del 30 dicembre 1991** *Associazioni senza fini di lucro e associazioni pro loco*. G. U. n. 12 gennaio 1992, convertito in L n. 66 6 febbraio 1992 G. U. n. 33 10 febbraio 1992

**D.P.R. n. 309 del 9 ottobre 1990** *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* Supplemento ordinario alla G. U. 31 ottobre, n. 255

## NORMATIVA REGIONALE

**L.R. n. 8 del 26 febbraio 1999** *Disposizioni in materia di programmazione e finanziamenti per i servizi socio-assistenziali. Modifiche e integrazioni alla L.R n.4 del 25 gennaio 1988 "Riordino delle funzioni socio-assistenziali"*. B.U.R.A.S. n. 7 del 8 marzo 1999.

**LR n. 37 del 24 dicembre 1998** *Norme concernenti interventi finalizzati all'occupazione e allo sviluppo del sistema produttivo regionale e di assestamento e rimodulazione del bilancio*. B.U.R.A.S. n. 39 del 24 dicembre 1998

**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. 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

**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

