

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento del settore, le entrate di fonte privata hanno il sopravvento rispetto a quelle pubbliche (60% contro 40%); tuttavia se si escludono dal settore le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali il rapporto tra entrate pubbliche e private si ribalta, con i finanziamenti pubblici che prendono decisamente il sopravvento su quelli privati (Tab. 4).

Tab. 4 - *Composizione percentuale delle entrate del settore non profit*

	Settore non profit	settore non profit (escluse le associazioni impr. profess. sind.)
<i>Percentuali delle entrate totali</i>		
Contratti e convenzioni	27,9	35,8
Trasferimenti a fondo perduto	7,8	10
Pagamenti indiretti	4,5	5,7
<i>Totale entrate pubbliche</i>	<i>40,2</i>	<i>51,6</i>
Donazioni	4,9	5
Vendita beni e servizi	26,1	32,7
Quote di iscrizione	20,5	2,4
Redditi da capitale	2,8	3,5
Altri redditi	5,5	4,9
<i>Totale entrate private</i>	<i>59,8</i>	<i>48,4</i>
Totale entrate (miliardi)	28.561	22.260

Fonte: Barbeta (1996a)

Il finanziamento pubblico assume prevalentemente la natura del pagamento finalizzato allo svolgimento di una specifica attività, nella forma del contratto o della convenzione. Per quello che riguarda le entrate private, si osserva una certa tendenza alla commercializzazione delle imprese, cioè una spiccata attitudine a vendere sul mercato i propri servizi. La quota di reddito derivante dalla vendita di servizi rappresenta infatti un quarto delle entrate totali delle *non profit*. Come si è detto, le donazioni che costituiscono una percentuale marginale delle entrate, circa il 4%.

La tabella 5 fornisce un'idea del peso relativo dei diversi gruppi e perciò delle diverse aree di attività delle organizzazioni *non profit*. Questi gruppi mostrano un diverso peso a seconda della variabile che viene presa in considerazione (occupati, volontari, valore aggiunto), tuttavia cinque di essi rappresentano oltre il 90% del settore qualunque sia la variabile considerata: si tratta dei settori dell'assistenza sociale, dell'educazione e ricerca, delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali, della sanità, della cultura e ricreazione. Gli altri cinque gruppi residui hanno un peso economico marginale. I soli tre gruppi dei servizi sociali, sanità ed educazione, raggruppano oltre il 75% degli occupati del settore *non profit*.

L'ultima colonna della tabella 5 rappresenta la quota del valore aggiunto complessivo generato dai diversi gruppi del settore *non profit*. Il gruppo dei servizi sociali costituisce il raggruppamento più significativo, seguito dall'educazione e dalla ricerca.

Tab. 5 - *Ripartizione settoriale degli occupati, dei volontari, delle spese e del valore aggiunto al settore non profit*

	Occupati	Volontari	Spese	Val. agg. Occupati	Val. agg. Volontari	Val. agg. totale
<i>Percentuali sul totale del settore nonprofit</i>						
Cultura e ricreazione	6,3	30,3	11,4	6,1	31,3	16,2
Istruzione e ricerca	28,5	9,2	20,7	27,3	9,5	20,1
Sanità	14,1	12,8	17,8	16,9	16,4	16,7
Servizi sociali	33,4	35,3	21,4	22,3	25,3	23,5
Ambientalismo	0,2	1,6	0,2	0,1	0,6	0,3
Comunità locale	4,5	2,9	1,6	1,8	1,3	1,6
Diritti civili	2,1	1,7	2,3	2,5	2,2	2,4
Intermed. Filantr.	0,5	0,1	0,9	0,4	0,1	0,3
Attività internaz.	1,4	1,5	1,7	1,5	1,7	1,6
Org.ni profess.li e sindacali	8,8	4,5	22,0	21,1	11,7	17,3
<i>Settore non profit</i>	100	100	100	100	100	100

Fonte: Barbetta (1996a)

Le organizzazioni *non profit* nello svolgimento delle loro operazioni, oltre a pagare i propri collaboratori, acquistano le attrezzature e gli immobili dove devono operare, comprano i beni e servizi di uso corrente e distribuiscono direttamente denaro sottoforma di trasferimento. Dalla penultima riga della tab. 6, che mostra la composizione della spesa dell'intero settore *non profit*, si osserva come oltre la metà delle uscite del settore sia rappresentata da spese per il personale, circa il 7% da spese in conto capitale (acquisto di beni mobili e immobili utilizzabili per un certo numero di anni) e il 40% da altre spese. Da questa analisi emerge la particolarità di essere un settore ad alta intensità di lavoro, caratteristica legata all'attività di queste organizzazioni diretta all'area dei servizi alla persona (di cura di assistenza, ricreativi) dove sono richiesti investimenti in attrezzature piuttosto modesti.

Tab. 6 - *Composizione percentuale delle spese del settore non profit*

	Personale	Conto capitale	Altre
<i>Percentuali delle spese totali</i>			
Cultura e ricreazione	27,9	9,4	62,9
Istruzione e ricerca	69,1	4,4	26,5
Sanità	49,6	16,3	34,2
Servizi sociali	54,6	3,3	42,1
Ambientalismo	22,4	4,3	73,3
Comunità locale	57,9	4,5	37,6
Diritti civili	59	3,3	37,7
Intermediari filantropici	21	6,8	72,3
Attività internazionali	47,3	30	22,7
Org. prof.li e sindacali	50,1	3,7	46,2
Coefficiente di variazione (dev. Standard/media)	0,342	0,942	0,376
Settore nonprofit	52,3	7,1	40,6
- escluse le org. prof.li e sindacali	52,9	8,1	39

Fonte: Barbetta (1996a)

1.9 Aspetti definitivi e terminologici.

Dall'analisi della letteratura internazionale appare, tuttora, fluida, la stessa terminologia descrittiva e connotativa del sistema o settore riferito alle organizzazioni *non profit*: molteplici sono infatti le terminologie. I vari aggettivi, che sono stati affiancati ai sostantivi « settore » o « sistema », si trovano in realtà spesso insieme a termini come *organizations*, *activities*, o in forma sostantivata (*philantropy*), a testimonianza del fatto che per molti studiosi non si può nemmeno parlare di settore o di una sfera autonoma di azione, ma solo di una pluralità di pratiche e soggetti organizzativi, che presentano determinate caratteristiche⁴⁴. Senza pretesa di completezza si fornisce, di seguito, una breve discussione della terminologia adottata livello internazionale:

a) *Charitable sector* — Il termine nasce e si sviluppa in Inghilterra e gode di una forte tradizione storica e di un elevato grado di istituzionalizzazione. Esso designa un insieme di organizzazioni (imprese *non profit* e fondazioni) costituite per il perseguimento di alcune finalità specifiche definite appunto *charitable*, cioè caritative, che godono di un trattamento fiscale di favore e devono sottostare a particolari restrizioni in termini di attività che possono intraprendere. In questo caso, le caratteristiche di questo settore risiedono non tanto nelle caratteristiche dell'organizzazione, quanto nelle proprietà dell'attività che esse svolgono (*mission*, *purposes*). Queste attività, riconosciute anche dalla legge, possono essere svolte da organizzazioni che vengono a posizionarsi a fianco delle agenzie pubbliche dello Stato sociale e delle imprese economiche. A tali organizzazioni si riconosce il merito di contribuire al benessere collettivo. *Charitable* sta ad indicare, infatti, l'orientamento dell'attività a favore di chi si trova in stato di necessità e bisogno, sottolineando il carattere di servizio dell'intervento svolto. Il termine equivale ad attività di tipo solidaristico che godono di uno *status* privilegiato a livello societario, attività che in Italia sono proprie delle cooperative sociali e delle organizzazioni di volontariato. I limiti di questa terminologia sono rappresentati dal fatto che mette in luce un solo aspetto delle organizzazioni di terzo settore, quello di cura e di assistenza, lasciando fuori altre forme innovative (per esempio in campo culturale e ricreativo) che invece, caratterizzano alcune forme di associazionismo.

b) *Economie sociale* — Il termine nasce e si sviluppa in paesi di lingua francese come Francia e Belgio dove ha raggiunto un alto grado di riconoscimento sociale e di istituzionalizzazione. In Francia, infatti, esiste una legge che determina lo statuto delle *Associations sans but lucratif*, nonché un Dipartimento a livello ministeriale dedicato all'*économie sociale*, volto a sostenere una serie di attività e di iniziative in favore delle organizzazioni di terzo settore. Le organizzazioni che vi vengono fatte rientrare sono caratterizzate dalla prevalenza della

⁴⁴ Più diffusamente in Colozzi I.- Bassi A. Una solidarietà efficiente: il terzo settore e le organizzazioni di volontariato, 1995.

persona sul capitale, dalla solidarietà interna ed esterna, dalla gestione democratica, dall'indivisibilità delle riserve, dalla devoluzione dei beni al momento della liquidazione. L'*économie sociale* si presenta a sua volta articolata in tre principali settori: cooperazione (cooperative di produzione e lavoro, di servizi, di consumatori, edili, agricole, ecc.), mutualità (casche mutue, mutue assicurazioni, fondi previdenziali e contro gli infortuni) e associazionismo (organizzazioni non governative, *non profit* e solidaristiche). Il Dipartimento de l'*économie sociale* si è occupato principalmente della stesura dei principali statuti relativi ai tre settori suddetti, precisando pertanto il ruolo e le caratteristiche dell'*économie sociale*: garanzia di pluralismo, moltiplicatore dei protagonisti dell'economia, voce per i gruppi più deboli, strumento di partecipazione per i cittadini.

c) *Independent sector* — Il termine, così come *voluntary* e *private nongovernmental*, indica i soggetti appartenenti a questo ambito di azione in contrapposizione al settore pubblico statale. Nasce principalmente negli Stati Uniti, sottolineando l'indipendenza e l'autonomia dei soggetti di terzo settore nei confronti delle agenzie e degli organi dei governi statali e locali, rivendicando: la facoltà di selezionare per via democratica la propria classe dirigente (amministratori, presidente, ecc.), la capacità di determinare la propria mission e il proprio *target* di popolazione da servire e la possibilità di decidere come impiegare le proprie risorse. A testimonianza di come, negli Stati Uniti, il termine abbia svolto un compito importante, sta il fatto che sia stato utilizzato come denominazione da un'organizzazione di rappresentanza a livello federale: l'*Independent Sector*; un istituto di secondo livello che raccoglie migliaia di organizzazioni *non profit* di diverse dimensioni e forme giuridiche, impegnate nei vari ambiti e settori di attività. Tuttavia, anche il concetto d'indipendenza a cui il termine fa chiaramente riferimento è relativo. Infatti si verifica spesso la presenza di funzionari pubblici nei consigli di amministrazione, nei comitati direttivi delle organizzazioni *non profit*, nonché la presenza alle cariche principali dell'organizzazione, come la presidenza o vice presidenza, delle mogli di personalità influenti della comunità. Infine, il termine dovrebbe adeguatamente rappresentare il *trade-off* che intercorre tra indipendenza economico-finanziaria e indipendenza gestionale-decisionale (questione di notevole attualità in pratiche di contrattazione tra enti pubblici ed organizzazioni di terzo settore per la fornitura di servizi).

d) *Informal sector* — Termine piuttosto complesso e ricco di riferimenti concettuali. Viene spesso utilizzato nella letteratura specialistica come nella stampa quotidiana che equipara il settore formale con quello statuale-burocratico e fa rientrare nel termine informale tutto ciò che sta al di fuori di esso. Spesso viene usato nell'ambito delle politiche sociali e sanitarie. Il termine rimane molto generico, ricomprendendo fenomenologie molto differenti tra loro, da organizzazioni ed enti molto strutturati (Ipab, case di riposo, ospedali gestiti da istituti religiosi) a piccoli gruppi di basso grado di stabilizzazione. Il termine è stato spesso utilizzato in ambito anglosassone per indicare l'intero insieme di organizzazioni *nonprofit*, ma più spesso un sotto-sistema di

esse: quello che raccoglie le forme associative più destrutturate e meno organizzate (piccoli gruppi che operano a livello di base). Nelle scienze sociali, inoltre, si è sviluppata una corrente di pensiero che accomuna i settori dello Stato, mercato e terzo settore in una sfera di azione che viene chiamato « settore formale » mentre per « settore informale » si intende una quarta sfera che comprende le relazioni che avvengono tra gruppi primari come la famiglia, amici, parenti, ecc.

e) *Intermediary system e private initiative.* — Nei paesi europei, come la Germania e l'Olanda, i termini più diffusi per indicare le organizzazioni di terzo settore sono propri più del linguaggio storico-politico che di quello religioso. In questi paesi, infatti, i rapporti e le relazioni tra lo Stato, organizzazioni *non profit* e denominazioni religiose sono stati improntati in base al principio di sussidiarietà e alla *pillarization* (compartimentalizzazione). Il primo stabilisce che lo Stato, il Governo, l'ente pubblico è « sussidiario » all'iniziativa privata, il che significa che non deve fornire un certo bene o servizio fino al momento in cui l'iniziativa privata si dimostra in grado di farlo. L'intervento pubblico è consentito solo in caso di fallimento o di impossibilità delle agenzie volontarie di svolgere questi compiti. Tale principio si basa sul fatto che ogni persona è responsabile della cura di se stessa, se non è in grado interviene la famiglia, altrimenti se anche quest'ultima non può soccorrerla ci si rivolge ad un ente intermedio. Gli enti statuali in prima istanza devono riconoscere e supportare le associazioni intermedie e solo in caso di palese incapacità, devono fornire direttamente l'assistenza in quanto ne sono responsabili. La *pillarization* riconosce che la società è suddivisa, frammentata, in base a diversi sistemi ideologico-culturali e religiosi e assume tale divisione in compartimenti quale criterio-guida per la costruzione del sistema di *welfare*.

f) *nonprofit sector* — Di recente formulazione, è un termine usato soprattutto nel contesto nordamericano. Sta ad indicare un insieme molto vasto ed articolato di organizzazioni sotto un'unica etichetta comune. Il termine di chiara matrice economica pone l'accento sul fatto che le organizzazioni che lo costituiscono non sono sorte e non svolgono la loro attività « primariamente per generare profitti a favore dei loro proprietari »⁴⁵. Il concetto di *nonprofit* che ha trovato anche numerose interpretazioni teoriche⁴⁶ di per sé non implica che i soggetti organizzativi sopra menzionati non debbano ottenere un « profitto » o un utile di esercizio, ma più semplicemente che l'eventuale surplus, che dovesse risultare dallo svolgimento della loro attività, non può essere distribuito ai membri dell'organizzazione. « Le organizzazioni *nonprofit* (dove il termine sta per *non-profit oriented*) possono e probabilmente debbono conseguire un profitto al pari delle altre imprese; esse non hanno tuttavia come finalità prevalente o esclusiva il profitto. Inoltre, il termine permette una netta distinzione dalle imprese commerciali, mettendo in evidenza come lo scopo di tali

⁴⁵ Salamon L.M. Anheier H.K. The emerging sector: the *non profit* sector in Comparative perspective. An overview, Baltimore, 1994.

⁴⁶ Hansmann, cit. 1980.

organizzazioni deve essere individuato in fattori che vanno oltre il mero raggiungimento di un utile economico (obiettivi sociali, politici, umanitari). Il termine, tuttavia, ha lo svantaggio di essere troppo vasto. Negli Stati Uniti il termine *nonprofit* è spesso usato come sinonimo di *tax-exempt organizations*, per indicare quella tipologia di organizzazioni che, grazie all'attività che svolgono, godono di un'esenzione parziale o totale dalle imposte. Anche in Italia il termine *nonprofit* ha raggiunto un certo grado di diffusione e di consenso nelle ricerche volte a indagare le organizzazioni giuridicamente private, ma che erogano servizi di interesse pubblico o semi-pubblico. Anche dal punto di vista normativo, il termine ha trovato riconoscimento, essendo menzionato nel duplice senso di gratuità delle prestazioni fornite dai singoli membri dell'organizzazione a terzi e nella gratuità dell'agire complessivo dell'organizzazione, i cui fini devono essere esclusivamente solidaristici (organizzazioni di volontariato) (artt. 2 e 3 della l. 266/91).

g) *Philanthropic sector* — Usato soprattutto nel contesto anglosassone, il termine sta ad indicare quell'insieme di attività finanziate da atti di liberalità di privati rivolte a fini di pubblica utilità. Il termine, quindi, non potrebbe essere utilizzato per indicare l'intero settore, in quanto rappresenta solo una parte di esso, anche se importante, e cioè i flussi economici che volontariamente vengono indicati dall'esterno verso il settore. Il termine è stato al centro delle politiche sociali dei governi Reagan e del primo ministro Thatcher, che hanno adottato una politica dell'auto-affidamento nei confronti delle comunità locali. Con tale politica di responsabilità e di autosufficienza, venivano perpetrati tagli consistenti dei programmi di assistenza e di sicurezza sociale pubblici, con la giustificazione che le organizzazioni *non profit*, volontarie, caritative, quelle legate alle chiese, sarebbero state in grado di sostenere egregiamente il *surplus* di lavoro derivante da tali ridimensionamenti. Sulla falsariga di questa argomentazione, furono introdotte misure di riduzione del carico fiscale in favore dei contribuenti più abbienti e una varietà di detrazioni ed esenzioni per coloro che avessero voluto sostenere enti *non profit*. Tuttavia, fondandosi sul fatto che una delle entrate principali del terzo settore fosse costituita dalle donazioni e i lasciti testamentari, queste strategie non ebbero certo il successo sperato. Numerose ricerche⁴⁷ hanno, invece, dimostrato come il *non profit* nordamericano si avvalga per circa il 50% di entrate derivanti dalla vendita di servizi all'utenza, per un terzo di contributi pubblici, ed infine per meno di un quarto di contributi da privati. Tra i contributi privati la quasi totalità (circa l'80%) è costituita da piccole donazioni di ceti medio-bassi della popolazione e solo il 4-5% proviene da donazioni di imprese, mentre il 7% da finanziamenti da parte di fondazioni. Il termine filantropia, soprattutto nei paesi dell'Europa occidentale, è stato quasi totalmente abbandonato, per essere sostituito dal termine più consueto di solidarietà.

h) *Private nongovernmental sector* — Il termine sottolinea il carattere giuridicamente privato delle organizzazioni di terzo settore,

⁴⁷ Salamon L.M. Anheier H.K. Il settore emergente: il settore *nonprofit* in una prospettiva comparata. Quaderni occasionali, 1994 n. 6.

nonché il fatto che i soggetti che operano in esse, non fanno parte dell'apparato della pubblica amministrazione. È spesso usato per indicare quelle organizzazioni di aiuti internazionali operanti in favore dei paesi meno sviluppati, finanziate in larga misura dai governi nazionali di appartenenza. Pertanto, il termine « organizzazioni non governative » è diventata una dicitura piuttosto diffusa per indicare l'insieme di soggetti che si trovano al di là dello Stato e del mercato.

i) *Third sector* — È un termine molto usato che pone il settore in oggetto in diretta relazione con gli altri due settori: lo Stato e il mercato. In Italia l'attributo di « terzo » ad una sfera intermedia tra lo Stato ed il mercato, ha riscontrato un ampio uso sia in ambito scientifico, che in quello politico-culturale. L'espressione sta ad indicare che il settore non è governato in modo univoco né da interventi dell'autorità pubblica né da meccanismi di mercato.

j) *Voluntary sector* — Il termine è stato utilizzato principalmente in Gran Bretagna, dove viene impiegato regolarmente nei documenti legislativi nazionali e locali, dagli amministratori e funzionari della pubblica amministrazione, dall'opinione pubblica e dalla ricerca scientifica. Il livello di istituzionalizzazione è testimoniato dalla presenza di un'organizzazione di secondo livello a carattere semi-pubblico (con finanziamenti sia pubblici che privati) che espressamente ha adottato il termine nella propria denominazione (*National Council for Voluntary Organizations*) e lo utilizza per indicare l'insieme delle organizzazioni di terzo settore nei propri documenti e pubblicazioni. Il termine indica il carattere spontaneo e non coercitivo delle relazioni che avvengono in questa sfera come: la volontarietà del legame che unisce i membri dell'organizzazione; la gratuità di parte del lavoro fornito dai volontari ed il fatto che una quota delle risorse economiche è costituita dalle contribuzioni volontarie di privati cittadini ed imprese.

In Italia, invece, le terminologie e le nozioni concettuali correntemente utilizzate per le attività delle *non profit* sono così riassumibili.

a) *Azione volontaria* (Ascoli⁴⁸) — Nel nostro paese un'altra corrente di pensiero, ponendosi in contrasto con le definizioni finora menzionate, si rifiuta di concepire l'insieme delle organizzazioni *non profit* come un settore autonomo della società; si preferisce al contrario utilizzare il termine di azione volontaria. Come volontari sono indicati quei soggetti « che liberamente prestano la propria attività, senza remunerazione alcuna, in organizzazioni pubbliche o volontarie, impegnate nelle varie attività di *welfare* ». Secondo questa tesi, i limiti delle terminologie « terzo settore », « terza dimensione », « privato sociale » sono in primo luogo da ravvisarsi nel fatto che i termini « settore » e « sistema » dovrebbero essere utilizzati solo ad un livello molto elevato di astrazione. Troppo diverse sarebbero le finalità e le caratteristiche dei soggetti che li compongono, così come troppo debole sarebbe la loro autonomia rispetto al settore pubblico. Anche l'accezione privato-sociale sarebbe piuttosto fuorviante, in quanto ricomprenderebbe sotto un'unica definizione realtà associative che si rifanno a logiche profondamente diverse.

⁴⁸ Ascoli U. *Azione volontaria e welfare state*, Bologna, 1987.

b) *Economia civile* (Zamagni ⁴⁹) — I sostenitori di questa accezione terminologica la utilizzano per definire un fenomeno che è dentro il mercato a tutti gli effetti, ma che trae la sua legittimazione da esigenze e da criteri espressi dalla società civile e che ha come principio regolatore non lo scambio, ma la reciprocità. Allo Stato spetta il compito di poter creare le condizioni perchè possa esserci il mercato. Secondo Zamagni « un'economia di mercato adeguata a rappresentare le esigenze di benessere di una società postfordista, com'è ormai la nostra, deve poter marciare su due gambe: quella dell'economia privata e quella dell'economia civile. Il principio regolativo della prima è lo scambio tra equivalenti; il principio regolativo della seconda è la reciprocità ». L'economia civile riguarda la produzione e la distribuzione di un tipo di beni (vedi ad esempio i servizi alla persona) che non possono essere inquadrati nelle consuete regole di mercato.

c) *Economia solidale* (Revelli) dalla rottura dell'equilibrio tra Stato e mercato, dal tendenziale regredire della sfera della « redistribuzione », si ritiene di uscire riattivando quel terzo circuito, indubbiamente isterilitosi ed essiccatosi nel corso del Novecento, che è quello « reciprocità » e della « solidarietà » sostituendo al modello della « centralità » (dello Stato nazionale) venuta progressivamente meno, non quello dissipativo dell'utilità (Mercato), ma quello connettivo della simmetricità. L'« economia solidale » corre, in qualche modo, parallela all'economia di mercato, ed ha come elementi costitutivi: la dimensione volontaria e consapevole del raggruppamento; il riferimento a un legame sociale che si mantiene attraverso la messa in opera di un'attività economica; un « fare » comune volto alla trasformazione dell'esistenza collettiva; e, soprattutto, la strutturazione di spazi pubblici autonomi, derivanti da processi regolati dalla « reciprocità » e non dal danaro o dal potere amministrativo ⁵⁰.

d) *Privato sociale* (Donati ⁵¹) — Il termine insieme a quello di volontariato è usato diffusamente solo nel nostro contesto nazionale. L'esistenza e le valenze del privato-sociale sono comprensibili solo da una teoria sociologica che si basa su due assunti di fondo: in primo luogo, una lettura della società come soggetto dinamico che si organizza attorno a quattro poli: Stato, mercato, privato-sociale, reti primarie. In secondo luogo, il riconoscimento del fatto che la società si basa sulla produzione e lo scambio di quattro tipi di beni: beni pubblici (prodotti dallo Stato); beni privati (prodotti dal mercato); beni relazionali collettivi (prodotti dal privato-sociale); beni relazionali primari (prodotti dalle reti primarie). Lo sviluppo del settore *non profit* prevede un processo che faccia rientrare a pieno titolo il privato-sociale nel complesso della cittadinanza come soggetto di diritti. Lo sviluppo consentirebbe l'estensione dei diritti dai singoli individui alle

⁴⁹ S. Zamagni *Il non profit della società postfordista alla ricerca di una nuova identità* in Vittadini cit p. 159; S. Zamagni *Economia civile come forza di civilizzazione per la società italiana* in P. Donati *La società civile in Italia*, Mondadori, 1997.

⁵⁰ M. Revelli *La sinistra sociale*, Torino, 1997, 155-172.

⁵¹ P. Donati *Risposte alla crisi dello Stato sociale*, Milano 1984; *Sociologia del terzo settore*, Roma 1996.

formazioni sociali intermedie, le sole che, secondo l'autore, consentono un'inclusione civica piena delle persone nella società.

e) *Terza dimensione* (introdotto da Ardigò⁵²) — Secondo tale autore questo termine comprenderebbe « una pluralità di pratiche e di comportamenti aventi in comune la manifestazione di un'autonomia, di una condotta esperenziale non alienata, di mondi vitali che hanno ritirato deleghe al sistema sociale e hanno perso fiducia nei subsistemi politico, economico, socio-culturale ». Tale pluralità di pratiche include modalità di azione che vanno dall'economia sommersa alla gestione collaborativa tra enti pubblici e cooperative sociali di servizi; da forme di intermediazione collettiva a livello locale tra consumatori e produttori, all'azione di mutuo-aiuto; dal volontariato organizzato all'espressione di solidarietà. Il termine non riguarda tanto un ambito definito con confini propri, ma piuttosto ha come referente empirico una tipologia di relazioni e una modalità di rapporti improntati sulla reciprocità, solidarietà, collaborazione e condivisione.

f) *Terzo settore* (Bassanini, Ranci⁵³) — Il termine viene usato per indicare pratiche e soggetti organizzativi di natura privata, ma volti alla produzione e allocazione di beni e servizi a valenza pubblica o collettiva. L'approccio sociologico mette in luce la valenza e l'orientamento altruistico delle attività svolte personalmente dai soggetti. L'approccio economico sottolinea il valore di tali attività in termini di partecipazione alla determinazione del benessere collettivo, la cui distinzione guida nei confronti del settore di mercato è data dal fatto di essere senza fini di lucro o profitto.

Terzo sistema (Ruffolo, Borzaga, Gui⁵⁴) — La dicitura nasce e si sviluppa in ambito economico ed è stata adottata come auto-definizione e auto-rappresentazione della componente più organizzata dei soggetti non lucrativi, solidaristici, e cioè la cooperazione sociale. Con il termine viene evidenziato il carattere imprenditoriale e la valenza socio-economica che l'insieme delle agenzie non lucrative ricopre in una data formazione sociale.

⁵² A. Ardigò *Volontariato, welfare state e terza dimensione*. La ricerca sociale, n. 25/81.

⁵³ M.C. Bassanini, P. Ranci *Non per profitto. Il settore dei progetti che erogano servizi di interesse collettivo senza scopo di lucro* Quaderni fondazione Olivetti, Roma, 1990.

⁵⁴ G. Ruffolo cit 1996; C. Borzaga *Il terzo sistema. Una nuova dimensione della complessità economica e sociale* Padova 1991; B. Gui *Le organizzazioni produttive private senza scopo di lucro. Un inquadramento concettuale* Econ. Pubblica, 1987, 183.

2. Morfologia delle organizzazioni *non profit*, di tipo assistenziale, nei principali Paesi europei, Stati Uniti e Canada.

Le differenze tra le organizzazioni *non profit* dei vari paesi europei e degli Stati Uniti d'America sono spesso sostanziali. Tanto nei paesi anglosassoni, di *common law* (Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia), quanto in quelli dell'Europa occidentale si nota subito, pur nella diversità delle situazioni, come il ruolo del *non profit* non possa essere limitato al solo volontariato.

Nella maggior parte di questi paesi lo Stato riconosce il *non profit* come un soggetto che partecipa in modo determinante alla costruzione del bene pubblico. Il *non profit* è per lo più rappresentato da organizzazioni complesse che operano in settori vitali come la sanità, l'assistenza e l'istruzione: ospedali, università, istituti di ricerca.

Secondo una recente ricerca⁵⁵ le organizzazioni senza scopo di lucro coprono porzioni importanti dei servizi disponibili in questi paesi:

4 giornate su 10 di degenza negli ospedali e quasi tutti gli impianti sportivi in Germania;

1/3 di tutti gli asili nido ed il 55% di tutte le istituzioni mediche di lunga degenza in Francia;

più della metà dei posti letto ospedalieri e la metà di tutte le Università negli Stati Uniti;

più del 20% dell'istruzione elementare nel Regno Unito;

il 41% di tutte le istituzioni mediche di lunga degenza ed il 21% delle scuole materne in Italia.

Oltre a questo, spesso le organizzazioni *non profit* svolgono un ruolo cruciale nella sperimentazione di nuovi servizi, nella tutela e nella rappresentanza della minoranza, soprattutto in Francia dove le associazioni civiche risultano essere molto attive. In Francia nel solo 1990 sono state create più di 60.000 associazioni, mentre in tutta la decade degli anni '70 ne erano state create meno di 15.000. In Germania il numero di associazioni per ogni 100.000 persone si è quasi triplicato: da 160 nel 1960 a 475 nel 1990.

In Francia ed in Italia prevale il settore socio-assistenziale: quasi il 30% delle spese *non profit* in Francia e circa un quarto di quelle italiane sono impegnate in questo campo. Ben il 43% di tutte le spese *non profit* nel Regno Unito sono destinate a sostenere l'istruzione e la ricerca. La sanità domina i settori *non profit* degli Stati Uniti e della Germania: più della metà (53%) di tutte le spese *non profit* in Usa hanno origine nel campo della salute. In Germania la quota destinata alla sanità è un po' inferiore (35%), ma rappresenta pur sempre la componente più significativa.

⁵⁵ L.M. Salamon H.K. Anheier cit., 1994.

Per quanto riguarda le entrate del settore *non profit* emerge che quasi la metà di tutte le entrate degli enti *non profit* nella maggior parte dei paesi analizzati proviene da quote di iscrizione e da vendite di beni e servizi a privati, mentre un altro 43% proviene dalle pubbliche amministrazioni (a fronte di contratti o di contributi). I ricavi da vendite e quote di iscrizione rappresentano il 53% del totale del reddito *non profit* in Italia ed il 51% negli Stati Uniti, mentre ricevono un 30% dalle autorità pubbliche. I ricavi da vendite a privati risultano meno importanti come fonte di reddito solo in due paesi: la Germania e la Francia, dove le entrate provenienti dal settore pubblico assumono primaria importanza: esse rappresentano il 68% del reddito delle organizzazioni *non profit* tedesche ed il 59% del reddito delle organizzazioni francesi. In Germania, tale situazione rispecchia la visione cattolica del principio di sussidiarietà, che obbliga il settore pubblico a lasciare alle unità più piccole — la famiglia, la comunità sociale — la risoluzione dei problemi sociali. Il risultato è un rapporto collaborativo tra lo Stato ed un'ampia varietà di organizzazioni *non profit*, per affrontare vari problemi come la disoccupazione, la cura agli anziani, la salute. La collaborazione tra Stato e settore *non profit* è più limitata, invece, in Francia, a causa di una lunga ostilità dello Stato verso le associazioni di volontariato ereditata dalla rivoluzione francese.

Anche un privato, quindi, può esercitare un'attività o gestire servizi rivolti alle persone che perseguano e producano un vantaggio per la collettività. Ogni iniziativa che rivesta una pubblica utilità ha, per questo, valore pubblico. Ed è proprio in paesi come questi, che non vantano certo una tradizione di opere sociali come quella italiana, che il *non profit* si è così ben delimitato. In Italia, invece, c'è l'attitudine ad identificare il termine « pubblico » con « statale »: i servizi che interessano le persone e la collettività, sono monopolio riservato alle istituzioni statali, che al massimo possono concedere ad altri soggetti il permesso di erogarli⁵⁶.

2.1 Stati Uniti.

In America la crisi del *welfare state* ha avuto un impatto notevolmente ridotto a causa proprio della presenza massiccia del terzo settore economico, volto ad assicurare fini sociali attraverso l'opera di soggetti privati. Gli Stati Uniti hanno, pertanto, un settore *non profit* piuttosto esteso ed una legislazione fiscale molto articolata.

La legislazione federale concede l'esenzione dall'imposta sulle società indistintamente a tutte le organizzazioni *non profit*, che cioè sono sottoposte al vincolo della non distribuzione. Un trattamento più favorevole — che riguarda sostanzialmente la detrazione delle donazioni a valere sulle imposte sul reddito e su quella sulle successioni e donazioni — è concesso alle *non profit* filantropiche, ma con una gradazione che cerca di tener conto del beneficio sociale prodotto dalla loro attività, individuato a partire dai beni pubblici e collettivi da essi prodotti. Spicca, pertanto, in America il ruolo predominante del legislatore fiscale in materia di organizzazioni *non profit* rispetto a

⁵⁶ A. Santuari, Uno sguardo di insieme sulle esperienze straniere in Vittadini G., *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997.

quello civilistico, determinando una notevole differenza tra i paesi europei e nordamericani. In questo paese, chi stabilisce i tipi di organizzazioni *non profit* e li modifica è, infatti, il fisco.

Il modello statunitense prevede una suddivisione delle organizzazioni *non profit* in varie categorie.

1) *Mutual benefit non profit organizations* — Rientrano in questa categoria tutte quelle organizzazioni senza scopo di lucro volte al perseguimento di un interesse o vantaggio proprio degli associati o dei gruppi per il cui servizio sorgono o che rappresentano. Si tratta dei *club*, delle *trade associations*, delle associazioni di categoria o di carattere corporativo, delle associazioni di difesa dei consumatori, di tutela dell'ambiente o delle associazioni sportive e delle cd. associazioni di difesa sociale, che mirano a proteggere alcuni interessi, propri di una determinata categoria, ma trascurati dalla legislazione. Le altre categorie riguardano il mondo delle *non profit* filantropiche che promuovono cioè l'interesse di persone estranee ai membri, soci ed associati.

2) *Public charitable organizations* — Rappresentano quelle organizzazioni che rendono servizi a terzi, che non appartengono all'associazione stessa, o comunque rivolti alla generalità dei cittadini. Sono queste le associazioni e gli enti che si muovono nel campo dell'assistenza, della beneficenza, dell'istruzione, della sanità e della solidarietà sociale.

3) *Religious corporations* — Operano esclusivamente per fini religiosi.

4) Ci sono poi le *Private foundations*, cioè le fondazioni private, le quali si dividono in fondazioni operative (*Operating foundations*) che spendono almeno l'85% del proprio reddito nella fornitura diretta di beni e servizi e in fondazioni non operative o erogative, cioè organizzazioni filantropiche la cui attività principale consiste nell'effettuazione di trasferimenti monetari.

Tutti questi enti sono caratterizzati dal *non distribution constraint* e dall'essere esonerati dalla *federal income tax*.

Le *non profit* non filantropiche hanno poche agevolazioni, ma anche pochi controlli. Le *public charities* hanno il massimo delle agevolazioni e pochi controlli, dato che le loro caratteristiche pubbliche dovrebbero garantire sufficientemente la correttezza — sotto il profilo fiscale — delle loro attività. Le fondazioni private hanno agevolazioni sostanziali, ma sono state tradizionalmente viste con un po' di sospetto, a causa della possibilità di commettere abusi fiscali, di svolgere attivismo politico, ecc.

Essendo gli Stati Uniti un paese federale fortemente decentralizzato sotto il profilo tributario, l'incidenza delle agevolazioni fiscali alle *non profit* è determinata in misura rilevante anche dalle politiche svolte dai singoli stati e, in qualche caso, dagli enti locali. In generale, i governi subnazionali seguono l'impostazione adottata dal governo federale, ma vi sono casi frequenti di adozione di criteri differenti per la classificazione delle *non profit*.

Identificato nel non distribution constraint l'elemento distintivo del settore *non profit*, non sussistono ostacoli in questo paese a che un'organizzazione *non profit* eserciti un'attività commerciale. Anzi proprio quest'esercizio costituisce una delle fonti più sicure per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'ente, rispettando sempre il vincolo di non distribuzione. Si esclude, pertanto, l'esenzione fiscale per quelle organizzazioni che distribuiscono utili o beni in sede di liquidazione.

Nelle *non profit public benefit* non si verificano ipotesi di concorrenza tra gli interessi dell'ente e gli interessi personali dei membri, che è invece propria degli enti *for profit*, sulle quali c'è lo stretto controllo dei soci. Nelle *non profit* il controllo dei soci è piuttosto limitato, fino a mancare del tutto in alcuni casi (*foundations*).

Gli enti *non profit* rivestono una notevole importanza soprattutto nel settore dei servizi sociali, come l'assistenza ai malati mentali, la consulenza legale, i servizi legati al collocamento e alla consulenza del lavoro, tanto da ricevere un sostegno pubblico fondamentale, pur conservando la natura giuridica « privata ».

Un altro settore di servizi, rappresentato dalla sanità, dall'istruzione e dalla ricerca, riceve un finanziamento pubblico più consistente, ma erogato con un sistema diverso: quello dei *service fees and charges*. I cittadini, o le agenzie finanziarie che li rappresentano, ricevono questi « buoni » o diritti, che sono spendibili presso qualsiasi istituto od ente, a scelta del cittadino stesso.

Il sistema più diffuso, tuttavia, di finanziamento al settore *non profit* è detto *grant system*. Tale procedimento di contribuzione pubblica inizia con la proposta pubblica, tramite le *agencies*, che, in quanto organizzazioni erogatrici di fondi ed intermediarie con i privati, espongono con molta precisione i fini da perseguire ed i mezzi a disposizione. Alla proposta pubblica segue quella degli enti e delle organizzazioni. L'*agency* dovrà scegliere tra tutte le proposte, quelle più adeguate allo scopo che si vuole perseguire con quella contribuzione pubblica. Una volta scelto il destinatario ed erogata la contribuzione, vengono effettuati controlli piuttosto severi, tali che, ad esempio, se le somme non trovano giustificazione, devono essere restituite.

Un altro tipo di collegamento fra *agency* e privati è costituito dal sistema del *contracting-out*. In questo caso non ci sono sovvenzioni pubbliche da assegnare per programmi, ma l'*agency* ricorre al *contracting-out* quando voglia acquisire un bene o un servizio necessario per la realizzazione dei suoi scopi istituzionali o per migliorare la qualità di un servizio pubblico e non ritenga conveniente provvedere con propri mezzi. Riguardo al fenomeno del *contracting-out* e quindi all'erogazione dei servizi sociali che sono pagati dalle pubbliche amministrazioni, ma forniti attraverso organizzazioni *non profit*, si arriva a parlare di *non profit for hire*, cioè di *non profit* in affitto, riferendosi allo Stato che chiede di prendere in affitto il lavoro delle *non profit* ⁵⁷.

⁵⁷ S.R. Smith — M. Lipsky, *Non profit for hire* Harvard University Press, 1994.

È stato sostenuto che in America il ruolo del settore *non profit* è andato sì crescendo, ma sulla base dei finanziamenti pubblici. Con l'espressione « Stato vuoto » o « Stato ombra » alcuni studiosi hanno voluto rappresentare la situazione dello Stato, privato di molte funzioni assistenziali e di servizio sociale, aumentando la distanza tra la pubblica amministrazione ed i servizi da essa finanziati⁵⁸.

2.1.1 Il controllo sulle organizzazioni non profit negli Stati Uniti.

Si possono individuare tre forme di controllo sulle organizzazioni *non profit* negli Stati Uniti:

1) il controllo alla costituzione che viene esercitato tramite la procedura di incorporazione. Con l'incorporation un ente ottiene il riconoscimento dell'esistenza legale quale entità indipendente dai suoi fondatori e membri. L'ente interessato chiede l'incorporation come *non profit* e, a seconda dei requisiti posseduti e della sua natura, si inserisce in una delle diverse categorie. È comunque possibile costituire delle organizzazioni *non profit* senza richiederne l'incorporazione, ma in tal caso esse sono considerate alla stregua di associazioni informali di persone e pertanto responsabilità ed obblighi finanziari ricadono interamente sui soggetti che agiscono in loro nome e per conto. Tramite tale registrazione si assicura una certa garanzia per quanto riguarda la destinazione istituzionale dei fondi.

Per evitare l'infiltrazione di soggetti estranei al settore sociale ed interessati soltanto a lucrare i benefici della *incorporation*, viene affidato all'*attorney general* il controllo sugli enti *non profit*; ad esso, inoltre, spetta il potere di agire in giudizio per loro conto. L'autorità che concede l'incorporazione è la stessa sia per gli enti *for profit* che *non profit*.

2) Il controllo fiscale in relazione alle esenzioni che viene esercitato dall'IRS a cui è demandato l'intero settore operativo afferente la tassazione sia degli enti *for profit* che *non profit*. Per una larga parte degli enti senza scopo di lucro è prevista l'esenzione fiscale dalle imposte sui redditi dell'attività volta al perseguimento dei fini statutari. Per ottenere tale esenzione è necessario che l'organizzazione *non profit* rientri in una delle categorie previste, relative all'offerta di servizi e beni collettivi di interesse pubblico. L'esenzione è stabilita dalla legge federale, che ha definito le categorie di *non profit* esenti, indicando anche la misura e l'ambito di applicazione⁵⁹.

⁵⁸ S. Ristuccia, *Volontariato e fondazioni: fisionomie del settore non profit*, Rimini, 1996.

⁵⁹ La classificazione delle organizzazioni *non profit* viene ricondotta a tre principali schemi: 1) Classificazione secondo l'US Census of Service Industry — secondo tale organo, che censisce le industrie, il settore *non profit* è suddiviso in cinque grandi gruppi: sanità, istruzione, servizi sociali e locali, servizi civici, arte e cultura. Tale classificazione ha lo svantaggio di essere troppo ampia e di inserire nello stesso gruppo, tipi di organizzazioni *non profit* completamente diversi tra loro. 2) Classificazione secondo il codice fiscale americano (Code number) — la legislazione fiscale americana

Il controllo esercitato dall'IRS si può a sua volta suddividere in tre categorie di controllo: per il riconoscimento dell'esenzione, sulle limitazioni alle attività, sulle attività strumentali.

3) Il controllo sull'attività di *fund-raising* che si è reso necessario per impedire speculazioni ed abusi. La necessità di fronteggiare le uscite derivanti dall'attività istituzionale e la forte concorrenza in presenza di risorse limitate hanno reso la raccolta fondi per le organizzazioni *non profit* funzione essenziale per la loro sopravvivenza. Il *fund-raising* ha assunto, pertanto, negli Stati Uniti proporzioni gigantesche con lo sviluppo di una vera e propria disciplina e l'utilizzo delle tecniche più disparate. Il controllo sull'attività di *fund-raising* nasce dall'esigenza di tutelare i donatori e di impedire che i costi della raccolta fondi eccedano i limiti accettabili.

Attualmente, però, l'eccessiva commercialità operata da parte delle organizzazioni *non profit*, nonché la mancanza di una esplicita finalità sociale nelle stesse, hanno posto in discussione l'operato delle organizzazioni non lucrative americane. Ciò ha portato come conseguenza la nascita di una legislazione fiscale assai più sospettosa nei confronti delle organizzazioni, anche se rimane evidente ancora oggi il *favor legis* rivolto a tali organismi.

2.1.2 Sanità.

Il sistema sanitario *non profit* negli Stati Uniti presenta elementi di indubbio interesse⁶⁰. Lo *status* di *non profit* riconosciuto dalla legge ad un ospedale americano rappresenta un fattore di estremo valore per la struttura medesima, in quanto consente di godere di alcuni vantaggi, quali l'esenzione dalle imposte sui redditi, sui consumi e sulle proprietà. In alcuni casi gli ospedali statunitensi conseguono redditi molto modesti, mentre può capitare che i redditi possano rappresentare cifre di un certo rilievo, così come una parte delle entrate è rappresentata da proventi derivanti da investimenti realizzati: la legge non prevede alcuna forma di imposizione sui redditi di tale natura.

accorda l'esenzione a 24 categorie differenti di organizzazioni. Il 45% di esse sono comprese nella sezione 501c3, relativa ai servizi caritatevoli, religiosi, scientifici ed i servizi di istruzione ed educazione. La sezione del codice fiscale 501(c)4 comprende, invece, le organizzazioni di assistenza sociale; la sezione 501(c)6 le associazioni di categoria, incluse le leghe sportive; la sezione 501(c)7 i club privati. Questa classificazione, piuttosto completa ed esauriente, presenta tuttavia grosse lacune: non tiene conto di tutte le realtà *non profit* di piccole dimensioni che ottengono l'esenzione automatica in virtù della loro particolare tipologia. Si vuol far riferimento alle *public charities*, che hanno un volume di affari inferiore ai 5.000 dollari e a tutti quegli enti religiosi che non hanno l'obbligo di rendicontazione alle autorità di governo. 3) *Classificazione secondo la National Taxonomy of Exempt Entities* — è un inquadramento di tipo statistico che tenta di classificare tutti i tipi di organizzazioni non a scopo di lucro e non governativi negli Stati Uniti. Tale classificazione divide gli organismi *non profit* a seconda del loro scopo, del tipo di programma, del tipo di gestione, dell'area di interesse del servizio, della clientela e dei beneficiari del servizio. Questo sistema tende a valutare e misurare la performance delle attività del terzo settore.

⁶⁰ Più diffusamente si veda C. Keehan Il sistema sanitario not-for-profit negli Stati Uniti, in *Non profit* 1/1995.

Il secondo vantaggio delle organizzazioni *non profit* consisterebbe nel fatto che il loro *status* stimola le donazioni a favore delle organizzazioni stesse, allo scopo di sostenere il perseguimento dei fini benevoli. Le esenzioni fiscali sulle donazioni effettuate costituiscono un incentivo reale ad incoraggiare il sostegno agli enti *non profit* da parte di singoli benefattori e fondazioni.

Un ulteriore vantaggio accordato alle organizzazioni *non profit* riguarda i finanziamenti a lungo termine necessari per le strutture e macchinari da impiegarsi nell'assistenza sanitaria. Inoltre l'esenzione fiscale permette alle organizzazioni *non profit* di offrire ai propri dipendenti opzioni più vantaggiose (accantonamenti per fondi previdenziali) di quelle che le società lucrative siano in grado di offrire. Il beneficio più importante che deriva da tali vantaggi è quello dell'assistenza sanitaria a favore delle classi più povere: negli Stati Uniti oltre 39 milioni di persone non sono coperte da un'assicurazione sanitaria, né tanto meno sono in grado di beneficiare di qualsiasi strumento atto a procurarsi l'assistenza sanitaria di base. Gli Stati Uniti, a differenza di molti paesi industrializzati, non prevedono alcuna forma di servizio sanitario nazionale.

La ricerca rappresenta un altro aspetto molto importante del beneficio complessivo reso alla comunità ed è spesso sostenuta e promossa dalle organizzazioni *non profit*. Molti dei servizi resi dagli ospedali sono erogati grazie ai fondi che riescono ad ottenere in virtù del loro *status*, garantendo servizi che altre strutture difficilmente riuscirebbero a fornire. L'esenzione fiscale quindi comporta un notevole risparmio per il fatto che il denaro viene direttamente impiegato a beneficio della collettività, invece di essere destinato all'erario a livello statale per poi essere distribuito in un secondo momento. L'organizzazione, che è stata costituita per rispondere ad un bisogno della collettività, è legittimata ad impiegare questi fondi al meglio. Si impone, quindi, un obbligo di natura giuridica e morale a carico di un'organizzazione *non profit* per esistere come tale e utilizzare il denaro a fini pubblici, se essa avanza richiesta di essere considerata come esente da imposizioni fiscali. Alcuni ospedali, invece, sono stati accusati di avere approfittato in passato del loro *status* giuridico per realizzare ingenti profitti, a fronte di scarsi livelli di assistenza a fini benevoli e di rari programmi rivolti a implementare servizi sociali di carattere comunitario e di politiche di intervento che sembravano coscientemente prevedere l'esclusione delle fasce più deboli e più povere.

Recentemente si stanno registrando negli Stati Uniti molti interventi che tendono drasticamente alla riduzione allo speciale *status* di esenzione fiscale di cui le organizzazioni *non profit* godono. Uno dei motivi è che l'esistenza delle organizzazioni che non perseguono scopo di lucro si scontra con i problemi legati ai bilanci societari, statali e dei singoli enti locali. Un'altra ragione di questa restrizione è data dalla presenza di molte piccole attività che entrano in concorrenza con gli ospedali stessi, quali farmacie, fornitori di medicinali, ecc. Inoltre, la spinta più forte per ridurre l'attuale privilegio legato agli ospedali *non profit*, proviene dall'industria ospedaliera *for profit*, che rivendica una serie di modifiche da apportare alla normativa al fine di costringere