



Corso di Laurea Magistrale Governo e Politiche

Comunicazione e nuovi media

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Open Government

Il Terzo Settore in Italia

Relatore

Prof.ssa Emiliana De Blasio

Correlatore

Prof. Guido Carpani

CANDIDATO

Paolo Silvano Venditti

Matricola No. 634292

Anno Accademico 2018/19

Indice

Introduzione	4
CAPITOLO 1: ORIGINE E SVILUPPO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA	7
1.1 Una definizione del Terzo Settore	8
1.2 Evoluzione del fenomeno solidaristico in Italia	8
1.3 Origini del mutuo soccorso e delle cooperative	10
a) <i>Giuseppe Mazzini, le cooperative radicali-democratiche</i>	12
b) <i>Le cooperative liberali</i>	13
c) <i>Le cooperative di stampo socialista</i>	14
1.4 Dal 900 al secondo dopo guerra	17
1.5 Dallo Stato sociale alla welfare society	21
1.6 La Riforma del Terzo Settore del 2017	24
a) <i>La legge n 106 del 2016.</i>	25
b) <i>Libro I e Libro V del Codice civile</i>	26
c) <i>Il Codice del Terzo settore</i>	26
1.7 Le imprese sociali	29
1.8 Le imprese sociali e la loro regolamentazione	31
1.9 L’Impresa sociale, la legge delega n.106 del 2016 ed il decreto legislativo n.112 del 3 luglio 2017.	33
CAPITOLO 2: Il non profit negli Stati Uniti	35
2.1 Premessa	36
2.2 La cura statunitense per il Terzo Settore	36
2.3 Classificazione e controllo	38
2.4 Le fondazioni filantropiche statunitensi.	41
2.5 Il movimento B Corporate	45

2.6 Le Benefit Corporation e il relativo orientamento giuridico negli Stati Uniti.	46
2.7 La regolazione delle Società Benefit in Italia	47
2.8 Qualche dato sul Terzo Settore americano	49
CAPITOLO 3: La necessità di un circolo virtuoso per il nuovo welfare	55
3.1 Introduzione	56
3.2 A che punto è la riforma del terzo settore ?	57
3.3 Le reti, le relazioni e il digitale	61
3.4 Open Government	64
3.5 Casi Studio	70
<i>a) Semi di libertà</i>	71
<i>b) Enel S.p.a. Area Sostenibilità- Enel Cuore</i>	73
3.6 Conclusioni	76
Conclusioni	78
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA:	80
Bibliografia	80
Sitografia	80
Abstract	82

Introduzione

Il mondo non profit, oggi chiamato anche Terzo Settore, suscita l'interesse di molti per la crescita costante che sta avendo negli ultimi anni. Nonostante la crisi economica che ha condizionato gli ultimi dieci anni, il Terzo Settore è in fermento ed in continuo sviluppo, con la solidarietà che si erge a volano per l'economia provando ad incidere sulle fasce più bisognose del paese. L'Istat ha svolto un Censimento permanente¹ del mondo non profit con riferimento al periodo 2011-2015; mentre nel 2018 sono state pubblicati i dati del registro statistico delle istituzioni non profit con periodo di riferimento al 31 dicembre 2016. La seconda edizione del Censimento permanente è stata fissata per il 2021. Le indagini dell'Istat contano che nel 2016 le istituzioni non profit presenti in Italia erano più di 340mila con più di 810mila dipendenti. In costante rialzo anche l'incidenza del mondo non profit rispetto al complesso delle imprese dell'industria e dei servizi: 5,8% nel 2001, 7,6% nel 2016. L'indagine del biennio 2015-2016 si focalizza anche sulla differenza che intercorre tra le varie regioni. In quasi tutte le regioni il settore è in crescita, solo nelle Marche e in Umbria è in decrescita (rispettivamente -0,4% e -0,5%). Le aree più in crescita dal punto di vista del numero dell'istituzioni non profit sono il Nord-Ovest (3,3%), il Sud (3,1%) e le Isole (2,4%), mentre i dipendenti sono in crescita principalmente al Nord-Est (4,4%) e nelle regioni meridionali (5,4%).

Il quotidiano online Vita, dedicato al Terzo Settore, riporta alcuni dei dati più interessanti dell'analisi Istat in un articolo del 18 aprile 2019, successivamente alla pubblicazione degli ultimi aggiornamenti dello studio del periodo 2011-2015. A testimoniare la crescita del settore vengono evidenziati i dati economici delle entrate e delle uscite, entrambe in rialzo dal 2011. Le prime ammontano a 70 miliardi euro (+10,1% rispetto al 2011), le seconde a 61 miliardi (+6,9% rispetto al 2011). Le entrate si concentrano principalmente nei settori della Sanità; Cultura sport e ricreazione; Assistenza sociale e protezione civile; Istruzione e ricerca.

Come accade nel mondo profit, anche nel Terzo Settore il nostro paese è costellato da piccole realtà: il 61% delle istituzioni non profit conta meno di 30mila euro a bilancio².

Inoltre per quanto concerne il finanziamento risulta essere privato nell' 85,5% , mentre pubblico nel 14,5% . Le attività finanziate maggiormente attraverso dei canali pubblici si concentrano nel settore della Sanità, dell'Assistenza sociale e protezione civile, dello Sviluppo economico e coesione sociale.

Le entrate principalmente sono costituite dai proventi degli aderenti (27,3%), dai guadagni generati dalle convenzioni o contratti con le amministrazioni pubbliche (25,1%) ed infine da quelli derivanti la vendita di beni e servizi (22,9%).

¹ “Le fonti del censimento permanente sono il registro statistico delle istituzioni non profit e le rilevazioni campionarie di settore. Il registro statistico delle istituzioni non profit, realizzato dall'Istituto attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative, fornisce annualmente i dati di carattere strutturale del settore. La rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit ha periodicità triennale”. Censimento permanente delle istituzioni non profit.

<https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-non-profit>

² Nel mondo profit le microimprese corrispondono addirittura al 95,2% delle imprese in attività.

<https://www.istat.it/it/files/2018/12/C14.pdf>

Infine gli enti non profit possono essere catalogati anche in base alla loro attività che può essere market o non market. Nel primo caso svolgono attività di mercato incentrate sulla vendita di beni e servizi. Le istituzioni non profit della seconda tipologia sono il 68,8%, mentre quelle market il 32,2% e registrano una crescita di 2,6% rispetto al 2011.

I dati Istat mostrano un settore in salute che cerca di trovare il suo spazio in un paese nel quale c'è sempre una maggiore richiesta di assistenza anche a fronte della crescente incapacità, specialmente economica, di rispondere da parte delle istituzioni pubbliche. Non è un caso che i primi dati di crescita del settore sono riscontrabili negli anni 90', stagione nella quale lo stato cerca di ridurre la spesa pubblica. L'analisi che l'elaborato vuole proporre non è un'analisi integrale sullo stato di salute e sviluppo del Terzo Settore, quanto piuttosto cercare di capire quale sarà il suo ruolo nel nostro paese nei prossimi anni. La base di tale analisi è l'accettazione che il welfare così come lo abbiamo conosciuto è sempre più in crisi e servono nuovi modi per supportarlo. L'evoluzione del settore nel nostro paese oscilla tra due alternative, che ad oggi sono entrambe parzialmente rappresentate nell'attuale sistema: la prima è la sovrapposizione del profit al non profit, di stampo statunitense, riscontrabile nel nostro contesto in istituzioni come la Società Benefit e l'Impresa Sociale, e al contempo nei processi di sostenibilità che stanno investendo il mondo imprenditoriale-finanziario; la seconda, più consolidata nella cultura europea e specialmente in quella italiana, riconosce all'amministrazione pubblica un ruolo ancora fondamentale nel welfare, non più come unico produttore, ma come controllore, regolatore ed ideatore di una cornice all'interno della quale l'amministrazione stessa collabora con gli altri soggetti (imprese private e terzo settore) interessati alla produzione e distribuzione dei servizi per i cittadini. Questa seconda via presuppone un ripensamento dello Stato come una piattaforma in grado di supportare e stimolare la cooperazione, arrivando grazie al contributo di cittadini, imprese ed enti del terzo settore a costruire una vera e propria governance collaborativa.

L'elaborato nel primo capitolo si concentra sullo sviluppo del Terzo Settore in Italia, evidenziandone le origini e le influenze culturali, arrivando fino ai giorni nostri con la Riforma del 2017.

Nel secondo capitolo si offre una breve analisi del settore negli Stati Uniti, dove si registrano i numeri più significativi del mondo non profit, cercando di comprendere quanto la cultura nordamericana abbia influenzato lo sviluppo e la crescita di questo settore. Inoltre, in relazione al processo di sovrapposizione tra profit e non profit, ne viene descritta una delle forme più rappresentative: la Società Benefit.

Nella terza ed ultima parte viene illustrata la situazione stagnante della Riforma del terzo settore, che tarda sempre più ad entrare nella sua fase esecutiva, mentre il mondo non profit continua a svilupparsi e a richiedere il completamento di un sistema che possa supportare ed orientare tale crescita. Viene analizzata la centralità e l'importanza del digitale e delle nuove tecnologie nel creare delle reti di comunicazione e collaborazione sia interne al settore che esterne con imprese e amministrazioni. Utilizzando le teorie di open government si cerca di inserire il Terzo Settore all'interno di un sistema collaborativo e di condivisione, espresso attraverso l'utilizzo capillare di reti digitali, e tale inserimento potrebbe contribuire a ripensare lo Stato come "una

piattaforma che detta regole, fornisce risorse e competenze per costruire un quadro di facilitazione per tutte le altre parti interessate a collaborare³. Al fine di rappresentare in maniera più empirica la realtà del terzo settore e della sostenibilità d'impresa vengono proposti due interviste, una con l'associazione Semi di Libertà, l'altra con Enel.

³ Emiliana De Blasio, Il governo online. Nuove frontiere della politica, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

Capitolo 1

Origine e sviluppo del Terzo Settore in Italia

1.1 Una definizione del Terzo Settore

Quando parliamo di Terzo Settore facciamo riferimento al mondo “non profit”, che in italiano può essere tradotto con la formula “senza scopo di lucro”. Tale espressione semanticamente è interpretabile in due modi; la prima interpretazione spiega il divieto del “lucro soggettivo”, cioè la possibilità di dividere gli utili tra chi gestisce, amministra o dirige l’organizzazione; la seconda definisce la ragione stessa della creazione dell’organizzazione. Riguardo a questa seconda interpretazione alcuni studiosi del settore trovano più corretta la formula “not for profit”, poiché spiega più precisamente il principio e le ragioni che spingono i fondatori delle organizzazioni senza scopo di lucro. Il termine “Terzo Settore” deriva dal presupposto che ne esitano altri due, il mercato e lo Stato; gli enti che ricadono in questa definizione sono delle organizzazioni private che agiscono senza scopo di lucro con fini di utilità sociale e formali poiché si dotano di uno Statuto.

All’interno della definizione “Terzo Settore” rientrano quindi gli enti not for profit, che possono assumere forme giuridiche diverse: enti di volontariato, fondazioni, cooperative, ecc ecc. Sono tutti dei soggetti giuridici privati, e come tali sono delle espressioni della società civile. Alcune di queste forme esistono da secoli, e fin dalla loro creazione si sono prodigati nell’erogare servizi essenziali a chi ne aveva bisogno. Sono enti che sono sopravvissuti nel tempo dimostrando di riuscire ad intercettare i bisogni della società civile soprattutto a livello locale. Il termine “Terzo settore” è divenuto usuale negli anni 80 quando l’attività di welfare andava scemando e le organizzazioni non for profit iniziavano a competere nell’erogazioni dei servizi alla comunità e si proponevano di fatto come un’alternativa agli enti pubblici e privati nel soddisfare le esigenze della società civile. In questo primo capitolo proveremo a ripercorrere le tappe più significative della storia delle cooperative e del volontariato in Italia, soffermandoci anche sulla qualifica di Impresa Sociale e sul perché questa formula abbia fatto così fatica a svilupparsi nel nostro paese.

1.2 Evoluzione del fenomeno solidaristico in Italia

Le prime forme di attività solidaristiche nel nostro paese vi furono intorno al 1200, erano organizzazioni di volontariato nella quasi totalità dei casi vicine alla Chiesa. La maggior parte di queste Congregazioni religiose benefiche si occupavano degli infermi, orfani e spesso anche della sepoltura dei morti. La prima forma di regolazione del fenomeno avvenne in Gran Bretagna, dove nel corso del 1600 fu emanata la Poor Law che conferì alle parrocchie la riscossione dei contributi obbligatori destinati ai più bisognosi ed istituì dei laboratori per i disoccupati ed un fondo per gli invalidi. Nell’Italia precedente all’unificazione una rete di istituzioni autonome furono la risposta alla povertà e alla tutela dei bisogni “in una sorta di Terzo settore auto organizzato e basato sulla continuità dei lasciti e delle donazioni”⁴. I primi interventi significativi sono riscontrabili in Piemonte, dove Vittorio Amedeo II (1666-1732) per fronteggiare la povertà e la ghettizzazione

⁴ Lavoro@confrontoRivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D’Antona. L’evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Prima Parte di Paola Di Paolo. <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-15/evoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-prima-parte>

delle città industriali teorizzò le Congregazioni di carità. Nel 1716 a Torino il gesuita riformatore André Guevarre contribuì alla formazione di un nuovo sistema, nel quale veniva istituzionalizzata la carità privata sotto la vigilanza statale, offrendo anche alla società civile la gestione dell'assistenza. Nel vecchio continente si registravano degli oppositori allo sviluppo del fenomeno solidaristico, forti della convenzione che un eccessivo assistenzialismo alle famiglie e ai poveri avrebbe portato la popolazione all'ozio. In Italia la diffidenza nei confronti dell'assistenzialismo viene accolta da Melchiorre Gioia e Domenico Romagnosi, entrambi convinti che tali forme di tutela, sia private che pubbliche, tendevano ad aumentare il numero di richiedenti aumentando le spese degli enti senza diminuire realmente l'incidenza della povertà; piuttosto era necessario creare delle opportunità di lavoro e di reddito. Partendo dal contrasto tra i favorevoli e i contrari allo sviluppo dell'assistenzialismo, si iniziò a sviluppare l'idea di circoscrivere gli interventi assistenziali e di lavorare alla prevenzione della povertà. Divenne assai popolare il concetto di "self help", aiutarsi da soli; diventava necessario mettere i bisognosi nelle condizioni di auto-assistersi, e per avviare tale processo venne inaugurata una fase di propaganda giornalistica volta a diffondere i principi "di laboriosità, della previdenza e del risparmio".

Nell'1800 il sistema caritatevole si espandeva attraverso una rete di istituzioni conosciute come Opere Pie⁵, che comprendevano: *i luoghi pii*, gli *Ospedali maggiori* e i *Monti di pietà*. Inoltre nel XIX secolo erano presenti anche le corporazioni del lavoro, che praticavano delle specifiche attività assistenziali basate sulla mutua solidarietà. Si iniziò a manifestare il modello del "*glorioso Piemonte della carità*": nel Regno Sabauda per fronteggiare la crisi aumentarono le opere caritatevoli e di solidarietà specialmente da parte del mondo aristocratico. Tra questi si può portare l'esempio di Giulia di Barolo, la quale si impegnò assiduamente nella tutela delle donne.⁶

Nel 1807 vennero istituite le Congregazioni di carità, attraverso le quali si affidò la gestione della sanità e dell'assistenza ai Comuni. Vi era uno stringente controllo statale riservato alle Prefetture, ma la direzione era

⁵ Le Opere pie sono delle istituzioni di beneficenza ed assistenza Italiane; le prime esperienze risalgono al Medioevo, ma raggiungono uno sviluppo imponente durante il 1500. Si prodigavano nell'assicurare, a chi non avesse disponibilità, assistenza in malattia, educazione, istruzione e l'insegnamento di qualche mestiere. La prima normativa riguardante le Opere pie fu un decreto Regio del 1862, con il quale si istituiva presso ogni comune del Regno una Congregazione di Carità, che aveva lo scopo di amministrare i fondi destinati ai poveri o direttamente alle Opere pie. La gestione di quest'ultime fu affidata ad un collegio eletto dal consiglio comunale. Con la legge Crispi del 1890 venne attuata una definizione giuridica, che risulta valida ancora oggi. Giolitti ne affidò il coordinamento al "Consiglio dell'assistenza e della beneficenza pubblica". Nel 1929, con i regolamenti allegati ai Patti Lateranensi, si ottenne il riconoscimento dell'autonomia dallo Stato solo per quegli enti religiosi che avevano uno scopo di culto.

⁶ Giulia Di Barolo (1785-1864) si impegnò nella creazione di opere di assistenza per le donne che dovevano scontare una pena carceraria, di luoghi di educazione ed apprendimento per le orfane, di ospedali femminili e di organizzazioni di dame che visitavano i bisognosi. Lavoro@confrontoRivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Prima Parte di Paola Di Paolo. <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-15/evoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-prima-parte>

nella pratica nelle mani dei notabili locali, che avevano l'onere di nominare i membri delle Congregazioni. Intorno a queste nuove istituzioni si vennero a creare dei piani di assistenza per i bisognosi come le “*case dell'industria*” e le “*case di ricovero*”. Le Congregazioni erano presiedute dal Podestà, dal Prefetto o dal Sindaco, partecipavano il Vescovo ed alcuni membri di rilievo della società civile. La grande mole di attività delle Congregazioni di carità limitò le altre forme di assistenzialismo che persero la loro indipendenza. Il fenomeno si sviluppò in tutta la penisola, trovando il terreno più fertile al Nord, specificatamente nel “*glorioso Piemonte della carità*”.

La partecipazione statale era limitata e gli enti di beneficenza erano pubblici nell'accezione di “aperti al pubblico”, difatti l'ingerenza delle istituzioni si limitava alla vigilanza sul funzionamento e sulla “consistenza patrimoniale delle Opere Pie”.

Attraverso la Gran Legge n.753/1862 lo Stato italiano fece il primo tentativo di unificare tutta la legislazione esistente riguardante le Opere Pie e gli enti benefici ed allo stesso tempo cercò di alleggerirne l'influenza delle istituzioni pubbliche governative. Unità (del movimento) e libertà (auto-regolazione del movimento) erano i principi chiave della legge, condivisa e sponsorizzata dai moderati e dai cattolici; mentre non erano favorevoli alcune aree della sinistra, poiché temevano che la beneficenza privata avesse ampliato le disuguaglianze. La riforma non portò però i risultati sperati, anzi mise alla luce delle differenze strutturali tra il Nord ed il Sud del paese; nelle aree meridionali vi erano una minore affidabilità patrimoniale, mancanza di risorse, e carenza di interventi sociali, mentre nell'area settentrionale del Paese vi fu una discreta risposta dalla Liguria, dal Veneto, dal Piemonte e dalla Lombardia. Inoltre vi furono delle responsabilità istituzionali concernenti il fallimento della riforma: il Ministero dell'Interno non svolse la vigilanza prevista, le Deputazioni Provinciali non offrirono assistenza ai Comuni che a loro volta si rivelarono restii nell'attuare i cambiamenti predisposti dalla nuova legge.

Nel 1890 fu emanata la Legge Crispi, che impose a tutti gli enti benefici la formula di “Istituzioni pubbliche di beneficenza”, incrementando il controllo e l'ingerenza dello Stato in ogni settore delle organizzazioni. La legge non affidava comunque la responsabilità degli interventi allo Stato, ma sottraeva le Opere all'influenza e al controllo della Chiesa Cattolica e consentiva l'estensione della vigilanza pubblica anche su quelle organizzazioni potenzialmente ostili allo Stato liberale. Dal punto di vista della società civile la riforma fu accolta come una limitazione della libertà individuale e dell'associazionismo, inoltre la sua applicazione avvenne lentamente anche per l'avversione degli istituti clericali. La legge Crispi rimase formalmente in vigore fino all'inizio del nuovo millennio quando venne abrogata tramite “*Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”.

1.3 Origini del mutuo soccorso e delle cooperative

Nella fase post industrializzazione nella penisola italiana incontriamo una realtà complicata dal punto di vista sanitario e assistenziale. Considerando le diverse anime del paese fu difficile intervenire a livello nazionale;

in tal modo si rinforzarono, indirettamente, le formule assistenzialiste locali provenienti dalla società civile e dagli enti religiosi. A cavallo tra l'800 ed il 900 questi enti furono abili nell'intercettare le richieste della nuova povertà generata dalla rivoluzione industriale, moltiplicandosi ed aumentando la loro influenza in molte regioni del paese. L'area Lombarda-Veneta sarà il centro di alcune di queste esperienze, in numerose città della zona si avviarono delle iniziative di "visita ai malati, case popolari e di accoglienza". Tra queste è necessario menzionare i "Salesiani", che si occuparono di ogni forma di assistenza nel campo dell'istruzione e dell'educazione, partendo dagli asili nido alle scuole primarie per la collettività, dagli oratori per i giovani ai pensionati. La particolarità di questa organizzazione e anche di tante altre era la doppia anima, erano delle congregazioni religiose legate da un associazionismo laico.

Le Società di mutuo soccorso erano delle forme di autotutela operaia e furono un'altra esperienza profondamente influente nell'assistenzialismo italiano. Vennero regolate per la prima volta dalla legge 3818/1886. Il motore ed il cuore di queste organizzazioni era la condivisione del rischio lavorativo, cosa che le configurò come associazioni tra persone provenienti dalla medesima classe sociale, che si adoperavano per migliorare le loro condizioni. La prima società di mutuo soccorso sorse a Pinerolo, in Piemonte. Successivamente la numerosità di queste organizzazioni crebbe in maniera impetuosa e non omogenea in tre le regioni [La maggior parte si svilupparono al Nord] arrivando a contare 6.587 unità dopo l'Unificazione della penisola. Buona parte delle società mutualistiche erano a base professionale ed erano le eredi dirette delle corporazioni del lavoro; per questa ragione un'altra finalità del mutualismo verteva sull'educazione e la protezione del risparmio dei lavoratori da parte delle Casse di risparmio. Lo Stato italiano nel 1886, a seguito di un acceso confronto politico, figlio della portata innovativa del provvedimento, emanò una legge riguardante le associazioni mutualistiche, nota come legge Berti.

*-Ai sensi dell'art.1 della legge Berti, i fini consentiti delle società erano "assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia" e quello di "venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti" , mentre l'art. 2 prevedeva "il divieto di distribuire denaro presente nelle casse mutue per fini diversi"-.*⁷

Con il passare dei decenni la popolarità delle società andò scemando e le ragioni della decrescita devono essere ricercate nella natura stessa di queste organizzazioni. Essendo formate e partecipate per lo più da professionisti delle classi più ricche spesso non vi era un numero sufficiente di adesioni che potesse assicurare i finanziamenti opportuni. Inoltre va considerato l'invecchiamento dei soci, che in molti casi avevano assistito

⁷. Lavoro@confrontoRivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Prima Parte di Paola Di Paolo. <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-15/evoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-prima-parte>

all'Unificazione del paese, e che non sempre riuscivano a comprendere ed ad adattarsi ai cambiamenti, spingendo in tal modo le nuove generazioni a crearsi le loro associazioni con uno stampo più moderno. Parallelamente alla crescita delle società di mutuo soccorso in Italia iniziò a svilupparsi il fenomeno cooperativo, che dopo qualche decennio sboccherà nelle cooperative sociali, che oggi sono una delle espressioni più vitali del Terzo Settore. La prima cooperativa di consumo venne fondata a Torino nel 1854 su iniziativa dell'Associazione Generale degli Operai, anche se il fenomeno cooperativo iniziò a crescere intorno al 1880, quando si formarono le cooperative dei ferrovieri e dei braccianti. Erano riscontrabili sei tipi di cooperative: "Cooperative nate dal mutuo soccorso"; "Cooperative che riunivano la duplice funzione di consumo e lavoro"; "Cooperative di categoria"; "Cooperative nate da sodalizi cattolici"; "Cooperative rurali".

a) Giuseppe Mazzini, le cooperative radicali-democratiche

Giuseppe Mazzini ha ricoperto un ruolo fondamentale nella nascita e lo sviluppo della cooperazione in Italia. Negli anni spesi da esule in Inghilterra aveva ampliato il suo pensiero economico e sociale con il concetto di "associazione". Mazzini non si limitò alla definizione e alla spiegazione di tale concetto, ma si impegnò ad applicarlo, configurandolo come "associazione del capitale, dell'intelletto e del lavoro". Molto influenzato dal mondo inglese, Mazzini risultava ostile all'avvicinamento del socialismo all'associazionismo, accusando i socialisti francesi di "aver inoculato nella classe operaia i germi del benthamismo, del materialismo, dell'utilitarismo". Il politico genovese immaginava un associazionismo interclassista per offrire "una chiara formulazione delle aspirazioni popolari alle classi medie, che avrebbero dovuto a loro volta andare incontro ai lavoratori". E anche dopo il 1848, quando le teorie mazziniane vivono una svolta socialista, Mazzini non vedeva di buon occhio il materialismo e l'utilitarismo del nuovo comunismo francese, non risparmiando attacchi nei confronti di L.Blanc⁸, di L.Blanqui⁹ e di Cabet¹⁰, responsabili, a suo parere, di utilizzare le classi meno agiate per distruggere la famiglia, la patria e la libertà individuale.

⁸ Fondatore della rivista *Revue du progrès*, dove pubblicò il suo studio "L'organizzazione del lavoro". Il testo è portatore della sua idea politica: antiliberista, vedeva i mali della sua società come causa della eccessiva competizione generata dal mercato. Proponeva la parificazione dei salari, e la decentralizzazione dell'interesse personale a vantaggio di un interesse comune e collettivo. "A ciascuno secondo i suoi bisogni, da ciascuno secondo le sue capacità". Gli Ateliers Sociaux (laboratori sociali) erano i luoghi adibiti alla realizzazione dell'ambizioso programma; lì vi sarebbe stata la proprietà collettiva dei mezzi di produzione.

⁹ Louis-Auguste Blanqui è stato un filosofo, politico e attivista francese, nonché uno dei maggiori esponenti del socialismo utopico. Passò buona parte della sua vita in carcere, la prima volta fu incarcerato nel 1833, dopo aver contribuito alla cacciata di re Carlo X; uscì nel 1836, ma nel 39 dopo aver organizzato un'insurrezione fu condannato all'ergastolo, poi revocato e venne scarcerato nel 1847. L'anno successivo partecipa ai moti del 48, durante i quali tenta un colpo di stato contro il re Luigi Filippo. Venne preso ed esiliato in Africa, dalla quale fece ritorno, grazie all'ammnistia nel 59, per poi venire nuovamente arrestato nel 61. Si rifugiò in Belgio, da dove fonda due giornali "Candide" e "La patrie en danger". Rientra in Francia nel 1870, dopo la caduta di Napoleone III, e dirige per pochi giorni un governo provvisorio. Venne arrestato nuovamente il giorno dopo la proclamazione della Comune di Parigi, nella quale fu anche eletto, ma il suo rilascio fu respinto da Versailles. Uscì sempre grazia all'ammnistia nel 1879, a due anni dalla morte.

¹⁰ Etienne Cabet condizionò tutta la sua vita alla realizzazione di una società migliore e fu il primo ad utilizzare sistematicamente il termine comunismo. Si ispirò molto ai grandi della Rivoluzione Francese ed ad Owen. Nel 1840 fece circolare illegalmente una delle sue opere più importanti *Il viaggio in Icaria*. L'opera lo distinse dagli altri socialisti per lo stampo pacifista, ostinato nel cercare uno spirito pacifico che rendesse il mondo egualitario. "La comunità del

L'ottica che aveva condizionato tutte le prime esperienze cooperative era di stampo moderata liberale o democratico-mazziniano; “la prima era rivolta al controllo sociale delle classi subalterne, o, nei casi più fortunati, ad assicurar loro i livelli minimi di nutrimento e di sussistenza; ben più sensibile, la seconda, alle istanze di autonomia di mobilità sociale sollecitate da artigiani, operai qualificati e ceti medi, pronti ad inserirsi, anche attraverso le cooperative di lavoro, sulla scena del nuovo mercato unitario nazionale”. Entrambe comunque vivevano nella convinzione di dover arginare le “erronee dottrine socialiste francesi”. Mazzini più volte tende a rimarcare come per lui la proprietà privata sia eterna e l'obiettivo della cooperazione era proprio quello di offrire a tutti l'opportunità di poterne beneficiare, acquistandone la loro parte.

b) Le cooperative liberali

Luzzatti fu un'altra figura di rilievo per lo sviluppo del movimento cooperativo italiano, egli si prodigò, nello specifico, di difendere e diffondere i principi fondamentali del “credito popolare”. Il 5 agosto del 1867 inaugurò a “Cooperazione ed Industria” un bollettino quindicennale della Associazione Industria Italiana. Il Luzzatti trovò l'appoggio di alcuni nomi importanti dell'epoca, alcuni economisti, industriali e commercianti, aristocratici, deputati e senatori. Il fine era l'educazione al risparmio e all'associazionismo per gestire la crisi e creare un luogo nel quale ognuno potesse sentirsi libero di esprimersi al punto che “tanto può la parola del popolano quanto quella del ricco, e ciascuno s'abituava a trattare con amore gli affari di una società, ove il più moderato azionista può influire sulle deliberazioni”¹¹. Questo disegno così armonioso non rispecchiava la realtà: l'attività delle Banche Popolari, che giustificava l'esistenza stessa dell'Associazione Industria Italiana, era concentrata sul recuperare risparmio dalle fasce emergenti della società o dalle classi economicamente forti, che potevano beneficiare del credito proporzionato ai depositi. L'illusione era che “convogliare il risparmio a chi non ha di che sfamarsi fosse un modo di sfamarlo”. Se da una parte, attraverso le cooperative, il popolo si sottraeva all'usura; dall'altra lo stampo apolitico delle associazioni era una tutela per i soci in merito alle proteste e agli scioperi dei lavoratori. Dieci anni dopo, Al I Congresso delle Banche Popolari, lo stesso Luzzatti iniziò ad avanzare qualche dubbio concernente “l'indole popolare” di quelle cooperazioni. Dall'analisi di 77.340 soci di 86 B.P risultò come la stragrande maggioranza facesse parte di classi ricche o in via di sviluppo, interessate alla ripartizione del credito per ampliare la produzione. In sostanza non c'era nessun intento redistributivo.

bene e degli spiriti” si sarebbe realizzata attraverso la pace sociale ed il buon esempio. Nel 1840 pubblica *Il mio credo comunista*, completandolo nel 1845 con l'opuscolo *Perché io sono comunista*.

¹¹ Fabio Fabbri, *L'Italia cooperativa. Centocinquant'anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Ediesse s.r.l, Roma, 2011.

L'avvento della Sinistra al governo, dal 1877-1882, innalzò la cooperazione a strumento di mediazione dello Stato liberale fino all'approvazione di un nuovo *Codice del Commercio* (1882). Venne implementata la logica di scambio interna alla cooperazione: fu elevato il limite di azioni pro capite a 5.000 lire, alimentando così le speculazioni delle fasce medio-alte, che strozzarono l'originale anima solidaristica. Il nuovo codice fungeva, così, da stabilizzatore sociale attraverso l'introduzione ed il mantenimento sul mercato di ceti medi e di alcune categorie di lavoratori qualificati; mentre le "masse diseredate" venivano lasciate alla tutela del paternalismo del mutuo soccorso, che, inoltre, spesso veniva revisionato attraverso un preciso controllo per delimitarne "gli scopi sociali". Interessante e molto moderno¹² l'approccio di A. Baccarini¹³, sempre sulla scia delle idee di Luzzati, riferendosi alla classe operaia. "Conviene che questa riconosca di poter fare assai poco da sola come le altre non potrebbero stare senza di essa; che, in una parola, anche in seno alla cooperazione, se si voglia far qualcosa che valga, e coll'unione di tutte le classi di produttori che si potrà riuscire". E iniziava ad individuare le linee guida di un futuro partito d'azione. "Che gli operai rinuncino all'idea di chiudere le loro fila a chiunque non abbia le mani incallite; che la borghesia agevoli loro il modo di penetrare nel suo seno, coll'acquistare una parte degli strumenti di lavoro e partecipare, fin che loro sia possibile, alla direzione delle imprese; che capitale e lavoro si confondano il meglio che lor venga fatto nelle stesse mani, e la pace sarà restituita al mondo economico, oggi si turbato, e l'armonia uscirà da questo movimento operaio che par che ingrossi e par si gravido di pericoli e di tempeste."

Nel 1886 a Milano venne fondata la Lega Nazionale delle Cooperative con la collaborazione di quasi tutte le forze politiche: liberali, radicali, repubblicani, socialisti ed addirittura gli operaisti di Lazzari, Cabrini e Croce. La Lega, per questa ragione, non venne mai riconosciuta dal Partito Socialista Italiano come "l'organo al servizio dell'idea rivoluzionaria".

c) Le cooperative di stampo socialista

Partendo da questa presa di posizione e dalla diffidenza con cui i socialisti guardavano le cooperative liberali cerchiamo di riassumere il rapporto che vige tra il cooperativismo e le idee socialiste.

¹² Baccarini riconosce un'interdipendenza tra i vari soggetti della società, nessuno può sopravvivere senza l'altro. E' un'interpretazione contemporanea, che oggi ritroviamo nella welfare society. Lo stato è oramai decentralizzato e si pone come uno dei soggetti all'interno della realtà, insieme alla società civile che si esplica tramite il terzo settore, e i privati. E' un mondo fluido, privo di rigidità e sempre soggetto a cambiamenti, dove gli equilibri risultano sempre un po' precari

¹³ Alfredo Baccarini fu un deputato della Repubblica per cinque legislature, fu Ministro dei Lavori pubblici per cinque anni dal 1878 al 1883. Lasciò il governo perché ostile al trasformismo, poco dopo fondò il giornale "La Tribuna". Si prodigò per lo stanziamento di fondi pubblici per gli impianti ferroviari e l'agricoltura, infatti due leggi dello Stato, una per le ferrovie l'altra per la bonifica di alcune aree, portano il suo nome. Fu sempre molto dedito al mondo cooperativo, che sponsorizzava per l'ottenimento di appalti pubblici. Nel settore pubblico si impegnò per i diritti dei lavoratori attraverso le assicurazioni sugli infortuni, le concessioni di pensioni di vecchiaia, per la garanzia di un minimo salariale.

<http://www.treccani.it/enciclopedia/alfredo-baccarini/>

Nei dieci anni precedenti e successivi all'unione del paese, in Italia non è riscontrabile lo stesso livello di sviluppo industriale e di alfabetismo che invece caratterizzava i paesi più moderni del vecchio continente. Tale situazione giustifica, o per lo meno rende comprensibile, l'atteggiamento delle classi dirigenti: alla costante ricerca di uno sviluppo del paese dal punto di vista industriale e sempre attento a controllare e quietare i movimenti associazionisti, onde evitare che potessero assumere forme di stampo socialista. Il controllo si esplicitava anche sotto forma di concessioni e stimoli verso l'associazionismo stesso, che però, come detto in precedenza, veniva veicolato e stimolato da concetti e principi liberali o democratico-mazziniani. Provando a seguire il socialismo di cattedra¹⁴ di stampo Bismarckiano.

Turati in una lettera confidò le sue preoccupazioni concernenti il programma delle colonie cooperative¹⁵ di Giovanni Rossi, nel Cremonese: "Le mie obiezioni sono moltissime e di natura astratta. Io temo, per riassumerle in una, che l'ambiente borghese preponderante schiacci il piccolo germe socialista. Temo l'im maturità psicologica della popolazione. Temo le coalizioni dell'industria borghese appoggiata dal governo. E mi domando se, anche riuscendo a qualcosa di buono, i risultati sarebbero inconcludenti [...]"

Breve tempo, limitata industria, elementi di selezione, condizioni speciali, sono tutte eccezioni, dalle quali non si può inferire per la società tutta intera [...]. Gli scambi col di fuori dovrebbero farsi col sistema borghese. Rossi risponde che il non potersi provare tutto non è una buona ragione per non provare nulla. Egli dice che il socialismo che aspetta una rivoluzione che rinnovi ab imis fundamentis, una rivoluzione universale e sincrona, è fede di mistici e non scienza e non positivismo."

Il Partito Operaio Italiano, fondato nel 1882, sin dall'enunciazione del suo programma pose in cima alle priorità temi come il salario minimo, disoccupazione, scioperi e l'associazionismo. La battaglia era anche rivolta contro il cooperativismo liberale che ruotava principalmente attorno alle cooperative bancarie e di credito. Il partito non risparmiò aspre critiche anche nei confronti dell'altra ala del cooperativismo, quella democratica-radicala, un esempio ne sono le parole rivolte ad Antonio Maffi, presidente della Lega delle cooperative nel 1886, fonditore tipografo, eletto come primo operaio alla Camera nel 1882: "una nuova ruota aggiunta al meccanismo governativo, certo un buon uomo, un buon padre di famiglia, ma non il condottiero

¹⁴ Il cancelliere Bismarck nel corso della seconda metà del secolo avviò delle politiche per arginare i socialisti, che nel 1877 ottennero 12 seggi nel parlamento della neonata Germania. La manovra del cancelliere era organizzata su due fronti: il primo tendeva a limitare le libertà di stampa e riunione, obbligando i socialisti ad agire in clandestinità. Il secondo verteva su una serie di provvedimenti a vantaggio dei lavoratori, come le assicurazioni sociali, ed è conosciuto anche come socialismo di cattedra. L'intento era di limitare l'azione dei socialisti e contemporaneamente di impadronirsi del loro spazio di manovra. Giovanni Montroni, *Scenari del mondo contemporaneo dal 1815 a oggi*, Bari, Editori Laterza, 2012.

¹⁵ Giovanni Rossi nasce a Pisa nel gennaio del 1856; si avvicina presto all'idee dell'anarchismo, cercando di applicare le idee rivoluzionarie di quel tempo. Nel 1878 pubblica *Una Comune Socialista*, dove espone la progettazione di una comune anarchico-comunista. Nel novembre del 1887 nella provincia di Cremona, Rossi radunò un gruppo di agricoltori di Cittadella, con i quali costituì l'"Associazione Agricola Cooperativa di Cittadella in Comune di Stagno Lombardo, Cremona". Insieme gestivano 120 ettari di campagna, venti case di contadini, un asilo e delle stalle. Le spese venivano divise comunitariamente, mentre la gestione delle case era affidata a rotazione alle donne. La comune si dovette fermare perché non era ben vista dagli altri agricoltori dell'area. Rossi così decise di spostare il progetto oltre oceano, in Brasile. Maria Luisa Betri, *Cittadella e Cecilia. Due esperimenti di colonia agricola socialista. Carte inedite e un saggio introduttivo su l'utopia contadina*, Milano, Edizioni del Gallo, giugno 1971.

di una classe diseredata che scende a bandiere spiegate nel campo della lotta sociale per rivendicare i suoi diritti”.¹⁶

“Mentre egli sedeva colà e si faceva assorbire dai radicali borghesi, quanti nostri interessi furono messi a nudo, dagli scioperi dei contadini nell’Agro Romano, nel Ferrarese, nel Cremonese, nel Mantovano, a quelli dei fornai di Roma, dei tessitori di Como, dei pellettieri italiani, dei facchini di mare?”.

Il concetto di “resistenza”, come in tutti i movimenti operai di quel tempo, era il cuore del progetto sociale del POI. Ma rileggendo cosa veniva scritto sulle pagine del Fascio, il giornale del partito, il 28 marzo 1885 emerge un altro concetto fondamentale: la solidarietà.

“La solidarietà individuale è quella che spinge ogni lavoratore ad affratellarsi, ad unirsi ai compagni, adoperandosi colla parola, cogli atti e coi mezzi materiali a togliere le cause che affliggono e pesano su uno o tutti i compagni, per togliere quelle che possono affliggere o pesare su di lui. Per essere veramente solidali, bisogna investirsi della meschina retribuzione, dei mali trattamenti, della soverchia fatica, delle disgrazie, che colpiscono la grande maggioranza dei compagni di sventura, concorrendo ad alleviarli, sia con l’obolo reciproco, spontaneo e continuo, sia colla lotta comune, opponendosi a che nessuno abbia ad essere mal retribuito o bistrattato, sia col fare sacrificio personale astenendosi dal lavoro quando altri sono in lotta, od astenendosi dar far concorrenza ai compagni nei momenti normali, offrendosi a minor prezzo per aver posti occupati da altri”. La solidarietà si presenta come un concetto profondamente radicato nella cultura operaia, vicino alla cooperazione, ma mai sovrapposto. Fabbri nel suo testo *L’Italia cooperativa* evidenzia come alla base del programma e predicazione operaista era presente uno “spirito di redenzione, fonte di benessere, di un alto valore morale [e di] un più alto senso umanitario, di una voce amorevole e fraterna, dell’unione nel lavoro e nel sacrificio comune, del rifiuto dell’interesse personale e della cura per l’intesa generale.” Il mescolarsi di principi laici a quelli religiosi e la spiccata attenzione al senso comunitario portò all’affermazione dell’idea di *solidarietà collettiva*, che dovrebbe essere la reale differenza tra una cooperazione operaia ed una liberale. Così, sempre sul Fascio, il POI espone la sua posizione in merito alla cooperazione, attaccando chi ne inquinava e snaturava l’utilizzo ed il ruolo. “Noi comprendiamo perché questa forma della produzione faccia battere di speranza il cuore degli operai, noi lo comprendiamo perché quel sistema di produzione che riunisca nelle mani del lavoratore il capitale, gli strumenti del lavoro, e il prodotto è l’unica forma per la quale la classe diseredata può sperare di redimersi; ma dal credere la cooperazione come il finale risultato del movimento operaio di tutto il mondo, a vantarla come un mezzo di emancipazione, applicandola oggi nel nostro mondo retto con criteri affatto opposti, ci corre di molto.” Serve quindi una cooperazione completamente nuova e rinnovata, che volti le spalle a quella liberale, che invece va condannata in quanto si finalizza in un inganno verso la classe operaia.

¹⁶ Fabio Fabbri, *L’Italia cooperativa. Centocinquanta anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Ediesse s.r.l, Roma, 2011.

1.4 Dal 900 al secondo dopo guerra

Nel 1886 venne istituita la Federazione Nazionale delle Cooperative, che aveva il compito di dirigere e controllare le varie cooperative. Quattro anni dopo, nel 1890, Bodio pubblicò per il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio il primo resoconto statistico sulle Associazioni cooperative in Italia. Dallo studio emerse come vi fosse una netta differenza di sviluppo del fenomeno tra le aree del paese: circa l'80,7% della cooperazione era stanziata nel settentrione, il 14% al centro ed appena il 5% nel meridione. Passando ad un'analisi regionale, Bodio notava come il 31,5% delle cooperative stanziava in Piemonte, dove da quasi cinquanta anni (1854 venne fondata l'Associazione cooperativa Torinese) si puntava alla crescita e allo sviluppo del cooperativismo di consumo. Seguivano il Veneto con il 21,3%, la Lombardia con il 15,5%, la Toscana con il 10% e l'Emilia con l'8%.

Questa divisione a livello regionale è utile specialmente per capire il quadro economico e l'assetto produttivo che condizionava il mercato del lavoro in maniera specifica e particolare per ogni area del paese, influenzandone anche lo sviluppo settoriale. Mentre in Piemonte si gestiva la crisi del 1847 proprio con la diffusione delle società di consumo per porre fine alla carestia agricola ed al rialzo dei prezzi, in Veneto e in Friuli si incrementò lo sviluppo delle latterie e delle casse rurali per far fronte alla crisi, sul modello di Federico Guglielmo Raffeisen in Germania, avvantaggiando i piccoli proprietari, strozzati fino a quel momento da usurai e tasse.

La prima cassa rurale fu fondata nel 1894 e divenne utile anche come strumento di difesa dalle insidie socialiste. Gestite quasi tutte dal clero o da esponenti del cattolicesimo che si impegnarono in un programma antisocialista, incentrato sulla parcellizzazione delle terre in dichiarato contrasto con la collettivizzazione proposta dai socialisti. Il successo fu dirompente: nel solo 1894 ne sorsero 116, dopo tre anni se ne contavano addirittura 779.

Diverso fu l'orientamento in Val Padania, dove la crisi agraria fu scossa dal movimento de "la boje"¹⁷ (1884-1885), che elevarono le cooperative del lavoro (principalmente braccianti) a forza associativa primaria nella rivolta. La protesta fu accolta con interesse dal neonato Partito Operaio, che si riunì a Mantova nel 1885 e dai giovani socialisti rivoluzionari con a capo Costa, che nel 1886 spingeva per combattere la disoccupazione e lo sfruttamento e per l'unione di tutte le correnti socialiste. Tra questi Nullo Baldini nel 1883 aveva fondato l'Associazione generale degli operai braccianti del Comune di Ravenna. Da queste correnti prenderà forma negli anni '90 il programma agrario dei socialisti italiani.

¹⁷ "Boje" è il nome con il quale viene anche genericamente ricordato la protesta dei contadini dal 1882 al 1885. La protesta coinvolse l'area veneta e quella padana, con particolare interesse sul Mantovano e sul Cremonese. "La boje, e de boto la va fora" (Bolle, e sta per traboccare). Con "boje" si intendeva, in veneto, "bolle" riferito all'acqua. Vittorio Tomasin, *Il moto polesano de 'la boje' del 1884*, in *Annali Istituto A. Cervi, Bologna, Il Mulino, 1984*.

E' opportuno sottolineare l'impegno delle forze radicali-democratiche nel milanese, che si concentrarono nella preparazione del Congresso di fondazione della Lega; dove emerse, nuovamente, come nella cooperazione vi fosse una netta predominanza delle forze settentrionali, principalmente piemontesi, lombarde, venete, emiliane e solo qualche adesione dalle zone centrali (Toscana e Lazio). Infine a questi si aggiunsero anche dei delegati liguri, che si facevano portatori di una doppia anima: quella mazziniana a favore del mutualismo e dell'associazionismo e quella socialista, esplosa nelle aree portuali della regione. La legge del giugno 1889, concedendo appalti per i lavori pubblici inferiori a 100.000 lire, stimolò i primi contatti tra le cooperative bracciantili e le amministrazioni statali. Fabbri precisa nel suo libro sulla storia delle cooperative italiane che la citata legge mirava ad avvantaggiare le cooperative settentrionali, svantaggiando quelle meridionali che erano anche sottorappresentate nella Lega (Salerno e Potenza).

I moti siciliani (1891-1894) e le conseguenti repressioni di Crispi scossero l'equilibrio della Lega: fu inevitabile, a causa dell'atteggiamento diffidente ed ambiguo del mondo cooperativo nei riguardi della persecuzione crispina e del confronto con le correnti socialiste, un graduale inserimento al suo interno di alcune regioni meridionali. In un contesto del genere è necessario segnalare l'allontanamento degli esponenti cattolici nel 1894 al VI Congresso di Milano, al quale seguirono le dimissioni di Enea Cavaliere¹⁸ dal Consiglio Generale della Lega nel 1896.

Dal 1898 le cooperative associate alla Lega diminuirono, ed il mondo cooperativo cercava di renderla bandiera anche delle lotte nazionali per rivendicare le libertà democratiche. La Lega, inizialmente, diede il suo appoggio con cautela, e le correnti più moderate evitarono attacchi all'esecutivo. Durante l'XI Congresso vennero nominati in seno al Consiglio Generale numerosi esponenti meridionali democratici e vi fu una partecipazione attiva in favore delle liste democratico-socialiste alle elezioni amministrative milanesi.

Durante l'inizio di una nuova stagione politica impersonificata da Giolitti, nel 1903 la Lega pubblicò la sua prima statistica ufficiale: Statistica delle cooperative italiane (esistenti al 31 dicembre 1902). (Tab. 1, Tab. 2.). Nella Tabella 1 sono riportate le varie tipologie di associazioni e la relativa numerosità.

¹⁸ “Nella sua opera a favore dei ceti agricoli, s'ispirò al programma elaborato negli anni della sua giovinezza: favorire il piccolo risparmio, incoraggiare la cooperazione da sostenere con il credito delle banche popolari: una rivista da lui fondata a Roma nel 1889 con Luigi Luzzatti, Maggiorino Ferraris e Felice Mangili, di cui tenne la direzione dal 1891 al 1893, aveva appunto per titolo *Credito e cooperazione*. A Piacenza nel 1892 fu fondata la Federazione italiana dei consorzi agrari della quale Cavaliere fu presidente fino al 1906, aperta a tutte le istituzioni agrarie esistenti e a singoli soci, e il cui scopo principale era l'acquisto e la vendita per conto degli associati di tutto quanto servisse all'agricoltura e dei prodotti dell'agricoltura. Considerato tra i maggiori esperti dei problemi relativi alla organizzazione cooperativa, ebbe, con Lorenzo Ponti, l'incarico di redigere lo statuto della costituenda Lega nazionale delle società cooperative italiane. Sulla bozza di tale statuto nel V congresso dei operatori italiani tenuto a Sampierdarena dal 21 al 22 maggio 1893, si svolse un acceso dibattito, nel corso del quale egli riuscì a far prevalere le sue formulazioni intese ad assegnare alla Lega un carattere interclassista e di collaborazione tra capitale e lavoro”. *L'Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, 2019. Accesso 30 novembre 2019 [http://www.treccani.it/enciclopedia/enea-cavaliere_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/enea-cavaliere_(Dizionario-Biografico)/)

Tipi di associazioni	Numerosità
Cooperative di consumo	860
Cooperative di lavoro e servizi	454
Banche e casse rurali	350
Cooperative di lavoro industriale	153
Consorzi e sindacati agrari	139
Latterie sociali	89
Cooperative di abitazione	48
Cooperative agricole	29
Altre minori	77
Totale	2.199

Tabella 1. Cooperative italiane 31 dicembre 1902 (Fonte: Fabio Fabbri, *L'Italia cooperativa. Centocinquant'anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Ediesse s.r.l, Roma, 2011.)

Per quanto la tabella 2 mostri chiaramente come nella parte settentrionale del paese il movimento cooperativo abbia avuto terreno fertile per svilupparsi, salta agli occhi il dato siciliano, dove il movimento, all'indomani della repressione crispina, è stato in grado di avviare un processo stabile di crescita. Fabbri ci illustra il

Regioni	N	%
Lombardia	408	18,6
Emilia	346	15,8
Veneto	259	11,8
Piemonte	250	11,4
Toscana	232	10,6
Sicilia	150	6,8
Marche	106	4,8
Liguria	103	4,7
Lazio	78	3,5
Campania	77	3,5
Puglie	62	2,8
Basilicata e Calabria	56	2,5
Umbria	31	1,4
Abruzzo	29	1,3
Sardegna	12	0,5
Totale	2.199	

Tabella 2. Ripartizione territoriale Cooperative Italiane 31-12-1902 (Fonte: Fabio Fabbri, *L'Italia cooperativa. Centocinquant'anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Ediesse s.r.l, Roma, 2011.)

cambiamento più profondo tra le relazioni dei vari attori sociali: “Ma, complessivamente, il segno dei tempi era dato dal sostegno che, col nuovo secolo, Camere del Lavoro e mutuo soccorso, partiti operai e società di resistenza esprimevano sempre più chiaramente a favore della cooperazione e, più in generale, dell’unità del movimento operaio che, nel biennio 1901 -1902 sull’onda di grandi agitazioni, s’ avviava alla costituzione dei suoi organismi rappresentativi”.¹⁹

Fino alla fine della Grande Guerra il movimento cooperativo continuò a crescere grazie al supporto legislativo di Giolitti, che si prodigò per incrementare il fenomeno. L’avvento del fascismo cambiò radicalmente la prospettiva, scagliandosi contro ogni forma di cooperazione repubblicana, cattolica e socialista. Gli squadristi lanciarono attacchi violenti contro le Case del Popolo, Cooperative, Circoli Operai e Camere del Lavoro, ma allo stesso tempo infiltrarono militanti all’interno delle medio piccole associazioni per averne, quand’era possibile, un controllo diretto. Tale direzione prevedeva un animo meno solidaristico a livello economico ed una profonda devozione al partito fascista; mentre per quanto concerneva le grandi organizzazioni i fascisti se ne appropriarono attraverso delle “gestioni straordinarie”, che significava affidarne la direzione direttamente ad alcune figure di primo piano all’interno dei loro ranghi. Nel 1925 venne sciolta la Lega, mentre nel 1927 la Confederazione e le figure di maggior rilievo del mondo cooperativo furono obbligate a collaborare con il regime o a cessare ogni sorta di attività. Lo Stato totalitario si sostituì al Terzo Settore, limitando solo alle organizzazioni fasciste il diritto di associazione, che subì un profondo ridimensionamento. La previdenza sociale e l’assistenza vennero affidate al partito ed alla macchina burocratica del regime attraverso l’*Istituto Nazionale di Previdenza Sociale*. Il 1924 è l’anno in cui la mano del fascismo iniziò a colpire direttamente il mondo associazionista e cooperativo: venne affidata al Prefetto locale la possibilità di sciogliere le organizzazioni e di confiscarne il patrimonio nel caso in cui avessero agito contro il governo. E’ chiaro che il regime temeva ed osteggiava ogni forma di associazionismo privato, sia perché era concettualmente avverso allo Stato Totalitario sia perché potenzialmente avrebbe potuto generare dei movimenti eversivi. Il regime, con il passare degli anni, tese la mano al cooperativismo ed associazionismo cattolico, dopo un’iniziale avversione, figlia delle basi socialiste all’interno dell’ideologia fascista. Nel 1929 nel Protocollo annesso ai Patti Lateranensi il duce riconosceva l’indipendenza dallo Stato delle associazioni di culto, che da quel momento tornarono sotto il controllo e la direzione degli istituti ecclesiastici.

Con la fine della seconda guerra mondiale e della tragica esperienza della dittatura, l’Assemblea Costituente considerò il pluralismo sociale come uno dei principi fondamentali nella ricostruzione del paese. All’Art 38 della Costituzione si afferma la piena autonomia delle “formazioni sociali” e si riconosce loro una attività sussidiaria nella difesa di alcuni diritti fondamentali; i Costituenti, dopo vent’anni di limitazioni e soprusi, avevano un profondo rispetto e devozione nei confronti della libertà individuale e del diritto di associazione, tanto da temere ogni sorta di intervento legislativo che potesse minimamente limitarli; considerando anche che

¹⁹ Fabio Fabbri, *L’Italia cooperativa. Centocinquanta’anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Ediesse s.r.l, Roma, 2011.)

molte forme di associazionismo politico e sociale avevano assunto un ruolo di primo piano nella liberazione del paese. Non vi furono dei riferimenti diretti sul Terzo Settore come lo conosciamo oggi, ma si insistette sui principi cardine della solidarietà organizzata, come possiamo notare dall'art 2 della Costituzione, nel quale si difendono le esperienze sociali della società civile evidenziandole come i momenti e i luoghi dove si esprime e si forma la personalità del singolo. Era importante per i Costituenti ribadire il più possibile la superiorità del singolo sullo Stato, o meglio come il secondo viva in funzione del primo, e l'importanza che la società civile partecipi attivamente alla vita collettiva. Nonostante queste premesse il Terzo Settore inizierà a crescere nel nostro paese solo dopo la crisi del welfare-state e nel corso degli anni '80 e '90 quando lo Stato lascerà sempre più spazio di intervento alla società civile tentando anche di regolarne e stimolarne la crescita associativa.

1.5 Dallo Stato sociale alla welfare society

Fino agli anni 80' gli enti solidaristici in Italia hanno una funzione residuale, e soprattutto riparativa. Tale funzione si trasforma e si eleva a ruolo attivo nel raggiungimento di pratiche di prevenzione sociale con lo scopo di rimuovere le cause di squilibrio sociale e ambientale, a partire dal progressivo abbandono del welfare-state, riscontrabile durante gli anni '80. E' utile precisare i principali fattori che hanno favorito tale cambiamento:

1. il D.P.R 24 Luglio 1977, che prevedeva il decentramento del potere a vantaggio delle Regioni e dei Comuni, istituiva il Sistema Sanitario nazionale, e considerava il volontariato come risorsa complementare al servizio pubblico.
2. L'istituzione della Caritas²⁰.
3. L'anticipazione negli anni 80 delle Regioni nell'adozione di regolamenti e registri per le organizzazioni solidaristiche, nonché di strumenti ed incentivi volti ad aumentare la partecipazione, temi che saranno successivamente oggetto della legge nazionale del 1991 su questo settore.
4. Il crescente numero di soggetti con la capacità di qualificare e promuovere il settore: la Fondazione Zancan, il Centro Nazionale del Volontariato di Lucca, la Fondazione italiana per il volontariato e la Conferenza permanente dei presidenti e delle associazioni e federazioni nazionali del volontariato.

²⁰ Fondata nel 1971, seguendo il volere di Paolo VI, da Giovanni Nervio. L'organizzazione si proponeva di svolgere funzioni pedagogiche promuovendo all'interno delle famiglie e delle comunità lo spirito cristiano della solidarietà. https://www.caritas.it/home_page/chi_siamo/00003456_dal_1971_al_1999.html

5. La legge 266 del 1991 con la quale vengono istituiti l'Osservatorio Nazionale del volontariato, i Centri di servizio per il volontariato ed i Comitati di Gestione regionali del Fondo speciale per il volontariato.
6. Nel 1999 l'Istat pubblica il primo censimento del settore no profit.
7. Nel 2001 quando avviene la stesura della Carta dei valori del volontariato e la riforma del Titolo V della Costituzione, che all'art 118 valorizza il volontariato confermando che il perseguimento dell'interesse generale non è di esclusiva competenza statale, ma è anche di pertinenza dei singoli cittadini.

Il concetto di welfare-state in Europa entra in crisi durante gli anni '70. Dopo anni di costante crescita economica vi è un brusco rallentamento, mentre le spese per gli stati aumentano e diventano sempre meno sostenibili. La protezione sociale fino ad allora era sempre stata nelle mani dello Stato, che per far fronte alle maggiori spese tende la mano a nuovi attori sociali. Lo Stato sociale si faceva carico non solo della sicurezza dei cittadini, ma anche di altri rischi come la malattia, l'analfabetismo e la vecchiaia. I diritti di cittadinanza furono accostati a quelli sociali ed economici, cercando in questo modo di favorire il benessere di tutte le classi ed alimentando un sistema quantomeno teoricamente equo. La crescita della spesa tra gli anni '50 e '80 nella previdenza sociale affiancata a pretese sempre maggiori dei cittadini e al sostentamento della crescita economica se da un lato favorì le politiche sociali, dall'altro fu l'inizio della fine del welfare-state. Il diritto all'assistenza in malattia o durante la vecchiaia era riservato ad ogni cittadino, che pagava sotto forma di tasse per finanziare tali servizi a se stesso e a tutta la comunità. Con il crescere del benessere aumentarono anche i "diritti acquisiti"; lo Stato, per ragioni principalmente legate al consenso, non si tirò indietro e non esitò ad elargirli, trascurando le spese per gli esclusi. Negli '90 la situazione diventa insostenibile e lo Stato viene messo sotto accusa dall'opinione pubblica e dai cittadini, che sono tenuti a pagare tasse sempre più onerose senza ricevere in cambio un'assistenza efficiente. A queste critiche si aggiunge quella del centralismo; in un paese così condizionato dalle particolarità locali si fa strada il concetto di sussidiarietà verticale: sempre più spazio di azione per le regioni e i comuni che meglio dovrebbero comprendere le esigenze dei cittadini. Così dagli anni '80, con una decisa accelerazione nei '90, parte la "modernizzazione della pubblica amministrazione" e un profondo ripensamento sul welfare-state sulla scia delle nuove convinzioni del New Public Management. L'idea è quella di applicare nel settore pubblico principi tipici dell'imprenditoria privata come l'economicità, le best practices o la customer satisfaction. Muta gradualmente la concezione di cittadino, che inizia ad assomigliare sempre più ad un consumatore per la pubblica amministrazione. Profondamente rilevante per l'incremento del Terzo Settore è la trasformazione concernente la produzione di beni e servizi, che vengono esternalizzati e privatizzati con un conseguente ridimensionamento statale nel campo della protezione sociale. Nel corso degli anni 2000 si avvia una seconda stagione del processo di modernizzazione della P.A: New Public Governance. Viene nuovamente discussa la posizione dello Stato in merito al suo ruolo di protettore sociale. In questo caso hanno avuto una grande influenza i mutamenti di ordine sociale, politico

e culturale che si sono verificati durante gli anni 90. La possibilità di costituire reti di persone e di organizzazioni diventa il mezzo per potenziare ed incrementare l'attività sociale. Per la prima volta la società civile partecipa realmente alla promozione e alla creazione delle politiche di prevenzione sociale, esplicitando il concetto di "cittadinanza attiva" e assumendo un ruolo centrale nel sistema del welfare. Inizia a prendere piede il "capitale sociale" inteso come una risorsa per ogni azienda od organizzazione e si incomincia a dare un significativo valore economico alla coesione sociale. Importante sottolineare anche il passaggio da government a governance. Con il secondo termine s'intende l'insieme di procedure, regole, pratiche e prassi che consolidano le espressioni del potere in una pluralità di attori sociali sempre in stretto contatto. Lo Stato e la PA sono solo uno di questi attori, che da decisore gerarchico assume la funzione di gestore della rete di attori per coordinare e promuovere l'azione sociale. In questa fase vi è un profondo incremento del settore no profit, la NPG cerca di promuovere la partecipazione di questo settore nella fase decisionale, esaltando il principio di sussidiarietà orizzontale. Vi è infine una terza fase, che in Italia non è ancora visibile all'interno della PA, cioè la New Public Service. "Il ruolo dell'operatore pubblico è aiutare i cittadini ad articolare e soddisfare i propri interessi, piuttosto che cercare di controllare e guidare la società"²¹. Lo Stato sta volta diviene un "supporto- sostegno della cittadinanza", ponendosi da intermediario fra i diversi interessi della società civile, che teoricamente essendo divenuta il centro delle scelte sociali, dovrebbe guardare oltre il proprio interesse personale a vantaggio del bene pubblico.

Quando negli anni '70 il welfare entrò in crisi per il rallentare della crescita economica iniziò una fase di stampo dichiaratamente neoliberista, nella quale si potevano scorgere due tipi di approcci uno moderato e l'altro radicale. Il secondo di questi rifiutava in toto l'intervento statale nel campo della protezione sociale, mentre l'approccio moderato spinse per un ampliamento della responsabilità attraverso: il ridimensionamento della centralità della PA come garante dei diritti con una conseguente crescita della responsabilità dei singoli cittadini e delle loro aggregazioni; il consolidamento della sussidiarietà verticale con il decentramento del potere dallo Stato agli enti locali. Il filone radicale si incentra sulla residualità dell'intervento statale, che deve avvenire solo quando sia strettamente necessario e non gestibile dai cittadini. I moderati pongono le basi per quella che sarà la welfare society: viene reinterpretato il ruolo della PA, che deve concentrarsi sui meccanismi di redistribuzione e controllo delle variabili del welfare tramite una strategia che comprenda la possibilità di produrre ed erogare servizi anche da parte di altri attori sociali come le no profit. I limiti che condizionano tale modello li possiamo osservare anche nella nostra quotidianità: v'è un rischio altissimo che non si creino le condizioni per consentire ai cittadini un ruolo centrale nell'erogazione di servizi di protezione sociale. Tale condizione affiancata ad una deresponsabilizzazione dello Stato crea ed alimenta le disuguaglianze tra le diverse zone in base alla presenza o meno di capitale sociale.

²¹ J.V Denhardt-R.B Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*

1.6 La Riforma del Terzo Settore del 2017

Prima di arrivare alla riforma del 2017, in Italia, è riscontrabile una crescita quantitativa di enti del Terzo Settore e di persone che lavorano al suo interno. Già nel corso degli anni '90 il Parlamento tentò di mettere mano a delle riforme, che però riguardarono separatamente alcune parti del Terzo Settore. L'esigenza di creare un pacchetto normativo che coprisse il settore nella sua interezza nasce nel corso degli ultimi vent'anni, quando la crescita del Terzo Settore è stata sempre più dirompente

PROSPETTO 1. ISTITUZIONI NON PROFIT E DIPENDENTI

Anni 2001, 2011, 2015 e 2016, valori assoluti e rapporti di incidenza sulle imprese dell'industria e dei servizi

	2001	2011	2015	2016
Istituzioni non profit	235.232	301.191	336.275	343.432
Dipendenti delle istituzioni non profit	488.523	680.811	788.126	812.706
Istituzioni non profit in percentuale sulle imprese	5,8	6,8	7,7	7,8
Dipendenti delle istituzioni non profit in percentuale sui dipendenti delle imprese	4,8	6,0	6,9	6,9

Tabella 3 (Fonte: <https://www.istat.it/it/files/2018/10/non-profit.pdf>)

Il Governo Renzi nel 2014 pone nell'agenda politica il rinnovamento ed il potenziamento del settore non profit, sempre più erogatore di servizi per i cittadini. Il 12 Aprile 2014 vengono redatte le "Linee guida per una riforma del Terzo Settore", dalle quali traspare l'intento del governo di potenziare il mondo non profit, responsabilizzando gli Enti del Terzo Settore e la Pubblica Amministrazione. L'ambizione è quella di creare un punto di equilibrio tra l'indipendenza e l'autonomia delle aziende sociali, il perseguimento di interessi generali ed un attento controllo di natura pubblicistica sui fini e le modalità delle organizzazioni non profit. Le linee guida ed anche la legge delega hanno evidenziato delle priorità necessarie per la realizzazione e valorizzazione della riforma: la riqualificazione del principio di sussidiarietà inteso sia in senso orizzontale che verticale, la chiarificazione e stabilizzazione dei finanziamenti delle organizzazioni no profit e soprattutto una maggiore accountability e trasparenza delle attività intraprese. Dopo un complesso iter parlamentare la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale è stata approvata con la legge del 6 giugno 2016. La più importante novità introdotta che taglia nettamente con il passato è la finalità perseguita quale elemento definitivo dell'azione degli enti non profit. Se anche un'organizzazione dovesse intraprendere delle attività economiche imprenditoriali, conterranno maggiormente le finalità per la quale vengono intraprese, quindi se un'attività svolge delle azioni utili per la comunità diviene meritevole di tutela giuridica. Chiaramente nel caso in cui vi fosse un'attività commerciale (con scopo di lucro) sarà necessario valutarne la reale "funzionalità" pubblica. Rispetto al Libro 1 del Codice civile del 1942, che limitava l'azione del Terzo Settore al volontariato ed al mutualismo, la riforma apre le porte anche alle attività imprenditoriali, disciplinate invece dal Libro V del Codice civile. Associazioni e fondazioni possono quindi intraprendere attività imprenditoriali, l'unico limite concerne il "lucro oggettivo": gli utili prodotti dovranno

esser reinvestiti altruisticamente o per finanziare l'attività stessa. E' proibito il "lucro soggettivo" ossia spartire i ricavi tra i soci.

a) La legge n 106 del 2016.

Innanzitutto è necessario specificare che la Legge n 106 del 2016 è una "legge delega" verso il Governo (art 1), che si impegna ad emanare dei decreti legislativi volti alla regolazione dei seguenti punti:

1. "della disciplina del Titolo II del Libro I del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;
2. della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli Enti del Terzo Settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo Settore;
3. la disciplina in materia di impresa sociale;
4. la disciplina in materia di servizio civile nazionale".²²

L'articolo 2 illustra i principi ai quali si deve attenere il Governo nell'emanare i decreti. Il legislatore ha riposto molta attenzione al diritto di associazione ed al valore delle formazioni sociali, nelle quali il singolo ha la possibilità di esprimersi. Inoltre tali associazioni ricoprono anche un ruolo strumentale di promozione e compimento dei principi "partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2,3,18 e 118 della Costituzione". La seconda parte dell'Articolo 2 pone invece l'attenzione sulla rilevanza delle attività del Terzo Settore, e su come tali attività debbano essere riconosciute ed incrementate con l'intento di innalzare la tutela dei diritti civili e sociali. Al terzo punto si invita il Governo a creare un efficiente impianto normativo che non limiti l'autonomia degli enti. Con l'articolo 3 invece il legislatore ha invitato l'esecutivo a semplificare la normativa vigente, al fine di garantirne "la coerenza giuridica, logica e sistemica". Al primo comma rivolge al Governo il compito di facilitare il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato con il fine di incrementare le garanzie a favore dei terzi e di chi lavora all'interno degli enti del Terzo Settore. Il tutto dovrebbe anche essere affiancato da un notevole impegno nel rafforzare il controllo e l'informazione riguardo alle azioni delle organizzazioni non profit, specialmente nei casi in cui nel loro statuto vi sia l'intento di agire come un'impresa.

Sempre l'articolo 3 al comma e) riconosce agli enti la possibilità di una "trasformazione omogenea": nell'evenienza che un determinato ente voglia adottare una diversa forma giuridica, più inerente alle sue finalità. Tali trasformazioni può esplicarsi anche sotto forma di partnership con gli enti locali. Al comma c) invece il legislatore pone l'attenzione sull'assetto democratico interno alle non profit.

²² Alceste Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*. Bononia University Press, Bologna, 2018.

b) Libro I e Libro V del Codice civile

Come già accennato in precedenza, una delle novità più importanti introdotta dalla legge delega è l'assimilazione degli enti non profit (trattati nel Libro I del Codice civile) che svolgono attività imprenditoriali alle aziende regolate dal Libro V; ciò significa che alle prime venga applicato il medesimo regolamento delle seconde. Tale associazione si fonda sulla pretesa di "economicità obiettiva": cioè che un'azienda non è in partenza già destinata ad operare in perdita. Pertanto la qualifica di "imprenditore", regolata dall'articolo 2082 del C.c ricopre anche gli enti non profit, a patto che venga rispettata l'economicità obiettiva. Associazioni, fondazioni ecc possono anche generare lucro oggettivo, ma non quello soggettivo, con questo si intende che il guadagno generato non potrà essere diviso tra i soci, ma verrà investito all'interno dell'ente o per iniziative altruistiche.

c) Il Codice del Terzo settore

L'art 4 della legge 106/2016 ribadisce con chiarezza l'intento di semplificazione normativa. Il legislatore invita il Governo a creare un Codice del Terzo settore nel quale vengano raccolte tutte le espressioni giuridico-organizzative del mondo non profit. Ha inoltre individuato dei criteri guida per facilitare all'esecutivo un compito lungo e complesso. Il primo tra questi è la biodiversità: l'articolo 4 comma 1 lett a) riporta "individuare norme applicabili a tutti gli enti del terzo settore", lett c) " nel rispetto delle specialità delle singole categorie". Il Governo ha dovuto quindi ispezionare e controllare la dimensione economica, l'impiego di risorse pubbliche, la capacità di raccogliere fondi ecc ecc. Sempre l'art 4, comma 1, alla lett b) spiega il rapporto vigente tra attività svolta ed agevolazioni fiscali in favore delle non profit. "La previsione stabilisce un collegamento necessario tra la concessione di agevolazioni fiscali e la realizzazione di attività di interessi generali, individuabili tramite dei criteri che tengano sempre in considerazione finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nonché stabiliti nel d.lgs. n 155/2006 (impresa sociale)"²³. Le lettere e) ed f) sempre del comma 1 si concentrano sugli utili e la loro ipotetica spartizione e su come il Governo debba intervenire per monitorare le differenti attività svolte , concentrandosi sull'attività d'impresa, che deve essere solamente ausiliare nel perseguimento degli obiettivi stabiliti nello statuto dell'ente . La lettera g) disciplina gli obblighi di accountability nei confronti dei diversi stakeholders attraverso il modello 231²⁴, che è una forma di tutela per l'organizzazione, ma soprattutto per chi lavora al suo interno. Alla lettera h) il legislatore ripone nel Governo la responsabilità di controllare che, nell'osservanza di appalti pubblici da parte di non profit, vi sia

²³ Alceste Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*. Bononia University Press, Bologna, 2018.

²⁴ Il modello 231 prende il nome dal Decreto legislativo 231/2000, che regola la responsabilità degli enti e dell'impresa quando viene commesso un reato nell'interesse della società e/o dei dipendenti.

<https://www.studiocataldi.it/articoli/26452-il-modello-231-che-cosa-e-e-come-si-compila.asp>

l'applicazione di condizioni economiche mai inferiori a quelle riguardanti i contratti pubblici nazionali di lavoro. La lettera i) si sofferma sui controlli, utili a rafforzare la tutela dei destinatari dei servizi, ed allo stesso tempo conferma l'intento di riconoscere una finalità istituzionale alle attività delle non profit, comprendendo anche quelle economico imprenditoriali, che come emerso prima devono essere marginali e funzionali alle finalità primarie dell'organizzazione. La lettera l) dispone uno dei compiti più difficili al Governo, cioè quello di individuare una proporzionalità tra le diverse situazione economiche e disciplinarne, nel rispetto della trasparenza, i limiti e i doveri di pubblicità.

Le lettere m) ed n) rispettivamente delegano il riordino dei registri attraverso la fondazione di un Registro del Terzo settore e le definizioni delle specificità in cui la PA ottenga la certificazione antimafia.

La lettera o) è divisibile in due parti, la prima dispone riguardo il ruolo degli enti non profit nella programmazione dei servizi socio-sanitari. Toccherà alle Regioni individuare e definire i modi di attuazioni del principio indicato. La seconda parte delega al Governo la definizione di criteri per l'affidamento agli enti non profit dell'erogazione di servizi di interesse generale, e come debbano essere rispettati dei livelli standard di qualità, obiettività, trasparenza senza contraddire la legge nazionale e la disciplina europea; ed infine sollecita l'istituzione di strumenti e criteri di valutazione per verificare l'efficacia dei risultati.

Il Codice del Terzo Settore è diventato legge il 3/08/2017 dopo esser stato emanato sotto forma di decreto legislativo il 3 luglio. Con la sua entrata in vigore sono state abrogate le legge sul volontariato (266/91), quella sulle associazioni di prevenzione sociale (383/2000) e alcune parti di quella relativa alle ONLUS (460/97). Tutte le diverse tipologie di organizzazioni vengono raggruppate con il nome di Enti del Terzo settore e divise nelle seguenti categorie:

- Associazioni, riconosciute o non riconosciute. Sono generalmente delle organizzazioni con finalità senza scopo di lucro e di interesse comune. Possono essere riconosciute o non riconosciute, nel primo caso godono di personalità giuridica
- Associazioni di Promozione Sociale. Agiscono nel favore dei soci, svolgendo un'attività mutualistica prevalentemente attraverso dei propri volontari.
- Comitati. Gruppi di persone, delle volte con personalità giuridica, che collaborano temporaneamente o continuativamente con la finalità di raggiungere un interesse collettivo.
- Cooperative Sociali. Possono essere, se ne richiedono la qualifica, un'impresa sociale. Hanno lo scopo di promuovere l'interesse generale attraverso due tipologie di azioni: A) l'offerta di servizi sociali ed educativi; B) l'integrazione sociale ed occupazionale delle categorie di cittadini più svantaggiate.
- Enti filantropici. Sono costituiti in forma di associazione o di fondazione. Erogano denaro, beni e servizi per sostenere categorie svantaggiate o per l'interesse generale di una comunità.
- Fondazioni. Una fondazione è un'organizzazione che gestisce un patrimonio che il fondatore mette a disposizione senza scopo di lucro ma di interesse generale

- Imprese Sociali. Organizzazioni la cui principale e stabile attività consta nella produzione di beni e servizi di utilità generale senza scopo di lucro. (gli utili possono essere spartiti in minima parte). L' "impresa sociale" è una qualifica che può essere assunta da più tipi di organizzazioni come le cooperative, le fondazioni o le associazioni.
- ONG. Organizzazioni incentrate sulla solidarietà internazionale, sulla cooperazione internazionale e sullo sviluppo.
- ODV. Sono delle organizzazioni di volontariato che svolgono principalmente attività di tipo solidaristico, che si esplica grazie al contributo non retribuito degli stessi volontari che aderiscono all'organizzazione.
- Reti associative. Sono una novità introdotta dal Codice del Terzo Settore, sono delle reti che aggregano un numero di enti del terzo settore, hanno un'importante funzione di controllo e rappresentanza.

Restano fuori quindi i partiti, i sindacati, le fondazioni bancarie e le associazioni di professionisti e lavoratori e le PA.

Gli Enti per usufruire delle tutele sono obbligati ad iscriversi al Registro degli Enti del Terzo settore. Il Registro è gestito ed aggiornato dalle regioni, ma ha la sua sede presso il Ministero delle Politiche sociali. Presso il medesimo Ministero è stato anche istituito il Consiglio nazionale del Terzo settore, composto da 30 componenti non retribuiti, che veste un ruolo consultivo per armonizzare la legislazione del settore. All'articolo 5 vengono inoltre elencate le attività di interesse generale, senza scopo di lucro, per le quali, "in via esclusiva o principale", vi è un intervento degli Enti del terzo settore. L' elenco è aggiornabile. Gli iscritti al Registro dovranno rispettare alcuni obblighi stabiliti dal decreto concernenti la democrazia interna all'organizzazione, la trasparenza del bilancio, l'assicurazione dei volontari, i rapporti di lavoro, e l'utilizzo degli utili. Allo stesso tempo potranno beneficiare di esenzioni ed agevolazioni fiscali, come segno di riconoscimento e valorizzazione del lavoro svolto nell'interesse generale della comunità. Vengono anche indicati come canale primario per la collaborazione con la Pubblica Amministrazione, la quale viene sollecitata ad incentivare la cultura del volontariato attraverso la concessione di beni mobili o immobili per manifestazioni, o in comodato gratuito come sedi o a canone agevolato per la riqualificazione; anche attraverso un lavoro di promozione del settore all'interno delle scuole pubbliche o nel coinvolgimento degli ETS nella gestione dei servizi sociali anche se viene esplicitato " se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato).

Un'altra novità introdotta dal Codice sono le modifiche attuate ai Centri di Servizio per il Volontariato (CSV). Con l'abrogazione della legge del 1991 sul volontariato, i Centri dovranno prestare il loro servizio a tutti i volontari degli Enti del terzo settore. Saranno gestiti e controllati dall'Organismo nazionale di controllo, un ente privato con personalità giuridica istituito con un decreto del ministro delle Politiche sociali il 19 gennaio del 2018. L'ONC opera attraverso i suoi uffici territoriali gli OTC (Organismi territoriali di controllo).

1.7 Le imprese sociali

Le ragioni di un rinnovato interesse verso questo tipo di ente nel nostro paese sono riscontrabili principalmente in due fattori: il passaggio dal welfare-state alla welfare-society e il crescente coinvolgimento che circonda il mondo non profit. La crisi dello Stato sociale, come già accennato in precedenza, ha responsabilizzato la società civile, che nella welfare society partecipa alla creazione dei servizi. Da un certo punto di vista questo fenomeno si può anche osservare come un ritorno al passato, precedente allo Stato sociale, quando le prime forme di assistenzialismo sorsero proprio tra la società civile. In questo contesto prende forma la sussidiarietà circolare: se è necessario che la società, in ogni sua forma, si prenda cura di sé stessa, diventa fondamentale creare una comunicazione-collaborazione tra i vari attori sociali: gli enti pubblici (Stato, regioni, comuni ecc), il mondo imprenditoriale, e la società civile (enti di volontariato, fondazioni, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, ecc.). Uno delle prime teorie economiche riguardante il settore non profit è la teoria del “fallimento dello Stato” di Burton Weisbrod che ne parla in relazione alle modalità di fornitura di beni pubblici da parte dello Stato. Tale modello studia i metodi di finanziamento della spesa pubblica, presupponendo che le decisioni siano veicolate dal consenso politico e quindi sono funzioni del voto di maggioranza. Il contributo ed il beneficio marginale di produzione di un bene cambiano da cittadino a cittadino e l'unico che verrà soddisfatto sarà “l'elettore mediano”. La situazione descritta dal modello di Weisbrod diviene ancora più critica in un contesto eterogeneo a livello territoriale, culturale e socio-economico. A tal proposito le organizzazioni non profit si elevano a tutela delle minoranze nella produzione di beni e servizi a livelli quantitativi e qualitativi adeguati. E' necessario spiegare in che modo le non profit possano assicurare determinati standard e che differenze intercorrono con un qualsiasi imprenditore. In particolari settori l'informazione ricopre un ruolo fondamentale; se si venisse a creare un'asimmetria, il consumatore incontrerebbe più difficoltà del previsto nel valutare correttamente il prezzo e la qualità del prodotto o del servizio di cui ha bisogno. In una situazione di questo tipo, per cercare di massimizzare il profitto, il produttore non esita a sfruttare l'asimmetria informativa per accomodare il prezzo a lui più conveniente a svantaggio dell'utilità e del benessere del consumatore. A tal proposito Hansmann individua nelle non profit un tipo di attività non soggetta a tali squilibri del mercato, poiché non dipende dalla spartizione degli utili: “ l'impresa non profit rappresenterebbe una risposta ragionevole ad un particolare tipo di fallimento di mercato, ovvero all'impossibilità di controllare i produttori attraverso gli ordinari meccanismi di mercato, poiché anch'essa potrebbe alzare i prezzi e ridurre la qualità dei beni, ma non ne è incentivata a farlo in virtù del vincolo di non distribuzione degli utili”²⁵. La soluzione individuata da Ben-Ner (Ben-Ner, 1986) diverge dalla prima, perché pur presupponendo delle asimmetrie informative, si concentra sull'offerta piuttosto che sulla domanda, per chiarire l'esistenza del settore non profit. Se si esamina che, nel normale gioco di mercato, avvengono delle

²⁵ Hansmann, H. (1987) *Economic Theories of Nonprofit Organization* In: Powell, W., Ed., *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, 27-42. *Economia politica del non profit* di Marco Musella, Salvatore D'Acunto Editore, Giappichelli 2004.

negoziazioni con le quali le curve della domanda e dell'offerta individuano un prezzo di scambio, queste fluttuazioni originano una sottrazione di benessere per una delle due parti. Le ONP sono una conseguente risposta alla difficoltà da parte del mercato di distribuire in modo allargato il profitto. Altro fattore di sviluppo in risposta ai limiti del mercato è rappresentato dalla responsabilità sociale d'impresa che attivano processi di governance allargata verso le richieste degli stakeholder. Le imprese sociali realizzano una sintesi tra gli interessi sia monte che a valle del processo produttivo attraverso una gestione integrata di multistakeholder. L'impresa sociale tra le varie realtà del mondo non profit è una delle più complesse da definire. Le teorizzazioni sulla natura dell'ente sono iniziate verso gli anni '80 volte ad accelerarne il processo di regolazione. La definizione più precisa, a detta di studiosi e legislatori, è quella del sito EMES che la pubblica verso la fine degli anni '90; viene presentata su due dimensioni che corrispondono alla doppia natura delle imprese sociali: una sociale, l'altra economico-impresoriale. Entrambe devono rispettare dei requisiti ed avere determinate caratteristiche. Nel caso della prima è necessario che vi sia alla base dell'impresa l'intento di voler contribuire alla produzione di beni e servizi destinati a tutta la comunità o ai più bisognosi; l'impresa deve essere il frutto di una spinta di un gruppo di cittadini, e non di un singolo; deve garantire una partecipazione alle decisioni che soddisfi tutte o quasi le associazioni ed organizzazioni interessate; è necessario che al suo interno si formi un esecutivo portatore di diversi interessi rispetto a quelli di colui che detiene il capitale; deve vietare la distribuzione dei profitti, o ridurla al minimo attraverso la creazione di un fondo indivisibile tra i soci. La dimensione economico-impresoriale invece richiede: la totale autonomia nella creazione e nell'amministrazione dell'ente; una produzione stabile nel tempo e professionale; l'assunzione di un certo numero di lavoratori regolarmente retribuiti; e che i proprietari si facciano carico di buona parte del rischio economico.

La storia delle imprese sociali in Italia è stata decisamente altalenante e complicata. Innanzitutto il termine "impresa sociale" veniva utilizzato per indicare delle nuove iniziative private, strutturalmente molto simili alle associazioni senza scopo di lucro, ma concentrate sulla produzione di beni e servizi e sull'inserimento nel mondo del lavoro di persone svantaggiate piuttosto che sulla difesa e la promozione dei diritti. La crescita di questi enti è suddivisibile in due momenti, il primo con la crisi del welfare-state nella seconda metà degli anni '70, lo Stato inaugura una fase di decentramento, e successivamente di esternalizzazione, degli interventi in campo sociale. Così le poche risorse pubbliche venivano distribuite tra le imprese sociali che si impegnavano nella produzione diretta dei servizi.

Successivamente alla de-istituzionalizzazione di vasti settori pubblici e para-pubblici le prime forme di imprese sociali ambivano a creare luoghi di lavoro nei quali persone svantaggiate o affette da disabilità potessero collaborare con persone pienamente inserite nel contesto sociale (realtà socio-educativa). L'ambizione era quella di stimolare attraverso queste esperienze dei processi di recupero per determinate categorie, cercando allo stesso tempo di alleggerire la spesa pubblica in un momento politico ed economico delicato. Nel secondo momento iniziarono a sorgere delle realtà di mutuo-aiuto fra bisognosi e le più svariate

espressioni delle comunità locali. Questo tipo di esperienza sorgeva non più dallo Stato, bensì dal basso attraverso gruppi di persone che si organizzavano per intervenire ed operare in alcuni settori sociali.

L'imprenditoria sociale in Italia è ancora oggi, anche se sempre meno, molto legata al primo momento che abbiamo evidenziato e quindi al rapporto con il settore pubblico. Le primissime esperienze, come detto, furono stimulate dall'alto con lo Stato sociale sempre più intento a decentrare la produzione dei servizi. Allo stesso tempo le PA erano propense a dividerne la produzione. Le imprese sociali, data la situazione, agivano principalmente nei mercati pubblici (welfare) e coprivano quasi tutto il fabbisogno dell'attività attraverso i contributi pubblici. Inoltre non si concentrarono su una diversificazione delle risorse, rendendosi totalmente dipendenti dallo Stato ed arrivando anche a modificare gli interventi e l'organizzazione a seconda dei finanziamenti che quest'ultimo era in grado di elargire.

La rinascita delle imprese sociali avviene intorno all'inizio del nuovo millennio quando cambia il comportamento dei consumatori, o meglio inizia ad essere condizionato da concetti come il consumo etico e responsabile. Le imprese si trovano ad affrontare una nuova sfida poiché sono condizionate ed in delle circostanze discriminate da un consumatore che è sempre più attivo nella creazione dell'offerta di mercato.

Nonostante ciò in Italia il settore tarda ancora a svilupparsi con decisione principalmente per due ragioni: 1) l'impossibilità di dividere gli utili tra i soci. 2) la mancanza di agevolazione fiscali, pertanto alle cooperative sociali o ad altre organizzazioni non profit non conveniva assumere la qualifica di impresa sociale.

1.8 Le imprese sociali e la loro regolamentazione

Il decreto legislativo del 2017 verte anche sulle imprese sociali e cerca di affrontare le criticità che questo tipo di ente ha fino ad oggi incontrato nel mercato italiano. Secondo Alceste Santuari, per quanto l'impossibilità di dividere gli utili e la totale assenza di agevolazioni fiscali siano due pesanti disincentivi per lo sviluppo del settore, è necessario considerare anche l'aspetto culturale.

“Ma è possibile ritenere che soltanto il divieto alla distribuzione degli utili e la mancanza, pur importante, di agevolazioni fiscali, abbiano finito per incidere così significativamente sullo sviluppo delle imprese sociali nell'ordinamento giuridico italiano, frenandone finanche ulteriori evoluzioni? Oppure le ragioni dell'insuccesso di tale “nozione giuridica” sono da ricercare (anche) altrove? A giudizio di chi scrive, la figura dell'impresa sociale è stata in larga parte ignorata, da un lato, per la presenza di altre formule giuridico-organizzative maggiormente radicate e conosciute, quali le cooperative sociali e, dall'altro, per la possibilità, espressa in particolare dalla prassi operativa ed organizzativa, che le attività economico-imprenditoriali, caratteristiche dell'impresa sociale, potevano (e possono) essere svolte dalle tradizionali forme giuridiche non lucrative, segnatamente, dalle associazioni e dalle fondazioni.”²⁶

²⁶ Alceste Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*. Bononia University Press, Bologna, 2018.

Nel nostro paese per molti anni l'unica forma normativa di riferimento per il settore non profit è stato il Codice civile del 1942; con il passare del tempo, il mancato intervento del legislatore, accompagnato alla richiesta sempre maggiore di coinvolgimento della società civile nella produzione dei servizi necessari, ha generato una profonda differenza tra la realtà del mondo non profit e la sua regolamentazione giuridica.

Nel mondo non profit italiano le organizzazioni, in assenza di un'attuale e moderna regolamentazione, hanno assunto le forme giuridiche più varie, muovendosi spesso nel mercato pubblico lasciato scoperto dalle PA. Spesso, inoltre, in Italia resiste ancora la dicotomia tra efficienza e solidarietà e tra efficacia ed azione gratuita, che però risulta tragicamente non attinente alla realtà. C'è da rivelare infatti come le organizzazioni non profit, nella gestione delle risorse, nell'efficienza ed efficacia del decision making e nelle formule di management, coordinate a seconda della specifica mission, si trovino in competizione sul mercato, il che, se non le obbliga a chiudere, le spinge ad un miglioramento.

Proprio questo salto qualitativo e competitivo del settore ha spinto il legislatore ad affrontare l'inadeguatezza normativa.

Alceste Santuari sintetizza la contraddizione tra quadro istituzionale ed evoluzione reale del fenomeno in tre punti:

- “tra l'irrelevanza attribuita dal legislatore alle forme della fondazione e soprattutto dell'associazione, specie se promosse liberamente da privati cittadini, e la consistenza effettiva che il fenomeno era andato assumendo a partire soprattutto dall'inizio degli anni Settanta;
- tra la concezione prevalentemente mutualistica, chiusa sugli interessi di specifici gruppi, che ispirava la normativa sugli enti non commerciali e sulla cooperazione, e la connotazione fortemente solidaristica, attenta alle diverse forme di emarginazione sociale, della maggior parte delle nuove organizzazioni;
- tra una legislazione che attribuiva agli enti non commerciali soprattutto il ruolo di tutela di interessi e la propensione delle nuove organizzazioni verso la produzione, in forma stabile ed organizzata, di servizi.”²⁷

A partire dagli anni '90 lo Stato ha iniziato ad avviare un timido processo di regolamentazione del fenomeno. Vennero redatte leggi sia a livello statale che regionale in maniera confusionaria e relative a dei pezzi del Terzo settore (es. legge sulle ONLUS del 1997).

In quest'ondata di interventi isolati scorgiamo la prima forma di regolamentazione delle Imprese Sociali, risalente al 2006 con il D.lgs n 155, in seguito alla legge delega n.118/2005. L'intento del legislatore era quello di creare una disciplina trasversale alle organizzazioni private, che potesse essere applicata sia agli enti del Libro V del Codice Civile sia a quelli del Libro I. Presupponendo la fluidità dell'attuale realtà, nella quale enti

²⁷ Alceste Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*. Bononia University Press, Bologna, 2018.

non profit ed imprenditori privati, che abbiano l'intento di collaborare alla produzione di beni e servizi, possano dialogare con le istituzioni. Inoltre la legge delega invitava l'esecutivo a disciplinare la materia tenendo conto della presenza di molteplici forme giuridiche tra le non profit. Quindi era necessario un intervento che potesse definire "il carattere sociale dell'impresa nel rispetto del quadro normativo e della specificità degli organismi di promozione sociale e di cooperazione sociale, nonché della disciplina generale delle associazioni, delle fondazioni, delle società e delle cooperative, e delle norme concernenti la cooperazione sociale e gli enti ecclesiastici".²⁸

Il 2 marzo 2006, il Consiglio dei Ministri approvava il decreto legislativo attuativo della legge delega n.118 del 2005. All'articolo 1, comma 1, definiva le imprese sociali come "organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale". "Il carattere sociale dell'impresa" viene così presentato nel rispetto delle altre forme giuridiche del non profit, rendendolo di fatto una qualifica "integrativa" e non obbligatoria, che i vari enti possono decidere di adottare. Vi è un esplicito riconoscimento del lato imprenditoriale delle associazioni e delle fondazioni, che hanno da adesso un ampliamento del raggio d'azione. Non viene quindi creata una nuova forma giuridico-organizzativa, piuttosto una qualifica di ausilio e supporto per enti già esistenti. All'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n.155 del 2006: "possono acquisire la qualifica di impresa sociale, tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al Libro V del Codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale." Restano esclusi le amministrazioni pubbliche, tutte le organizzazioni nelle quali la produzione e l'erogazione di beni e servizi è limitata solo ai soci (per statuto), e gli enti ecclesiastici; anche se questi ultimi, adottando un preciso regolamento, e limitatamente ad un ramo di attività possono assumere tale qualifica.

La qualifica di Impresa sociale aveva quindi l'obiettivo di coniugare l'attività imprenditoriale al perseguimento di obiettivi di utilità sociale e dall'attività imprenditoriale doveva ottenere buona parte dei ricavi.

1.9 L'Impresa sociale, la legge delega n.106 del 2016 ed il decreto legislativo n.112 del 3 luglio 2017.

Nella legge delega del 2016 viene riproposta sostanzialmente la stessa disciplina del decennio precedente. Le differenze con la precedente regolamentazione sono riscontrabili solo in poche novità. L'intento del legislatore

²⁸ Alceste Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*. Bononia University Press, Bologna, 2018.

che traspare in maniera più evidente è quello di creare una disciplina che possa regolare tutti i diversi enti del terzo settore e che sia anche rintracciabile nel medesimo “pacchetto” normativo.

Le tre novità più importanti del decreto legislativo del 2017:

- amplia i limiti di intervento ed operatività delle imprese;
- prevede delle agevolazioni fiscali volte al miglioramento delle imprese sociali;
- istituisce la possibilità che le imprese possano stabilire nei loro regolamenti interni una parziale retribuzione del capitale investito dai soci.

“L’impresa sociale è individuata quale nozione e qualifica giuridica, cui possono accedere soltanto quelle organizzazioni private che intendano esercitare un’attività d’impresa in via stabile e principale, non lucrativa e di interesse generale, finalizzata al perseguimento di finalità sociali.”²⁹ In tal modo il decreto stabilisce che le cooperative sociali e loro consorzi ex l. 381 del 1991 sono di diritto fatti rientrare nella nozione di impresa sociale.

²⁹ Alceste Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*. Bononia University Press, Bologna, 2018.

Capitolo 2

Il non profit negli Stati Uniti

2.1 Premessa

E' complicato riassumere il pensiero e la mentalità dominante in una paese profondamente variegato e complesso come gli Stati Uniti. Ma il tentativo, per quanto ambizioso possa essere, è necessario per comprendere grazie a quali basi culturali e storiche il non profit negli USA abbia trovato terreno fertile per crescere e svilupparsi meglio che in ogni altra parte del mondo.

Esattamente come in Italia anche sul suolo Nord Americano il principio di sussidiarietà orizzontale ha un'applicazione antecedente all'incidenza statale. Nel nostro paese, come visto in precedenza, l'attività di supporto ed aiuto sociale fin dalle sue origini era a carico delle associazioni cattoliche. La grande differenza è il contesto sociale nel quale il concetto di sussidiarietà si esplica. Mentre in Italia lo Stato cercò fin da subito di impadronirsi delle attività svolte dalle associazioni, limitando in tal modo la manifestazione della sussidiarietà orizzontale, negli Stati Uniti il principio trovò applicazioni, con le istituzioni pubbliche che accettarono la complementarietà con le organizzazioni no-profit. Soprattutto tale applicazione si è espressa stabilmente nel tempo, tranne negli anni del New Deal, quando la Grande Depressione obbligò le istituzioni pubbliche a scendere in campo. Il sistema Statunitense è stato limpido e coerente nel tempo, mentre in Italia abbiamo riscontrato varie fasi, una prima di stampo privatistico con la società civile molto presente nell'autotutela; una seconda che inizia con Crispi e si realizza definitivamente con il fascismo, durante la quale gli enti assistenziali vengono inglobati nelle istituzioni; una terza, nel periodo della prima Repubblica, in cui l'associazionismo è ancora fortemente legato ai partiti che spesso ne controllano le finalità; e una quarta inaugurata dalle privatizzazioni della seconda metà degli anni '80 e dalla sfiducia nei confronti dello Stato e dei partiti. Perché negli Stati Uniti è stato possibile mantenere una stabilità nel tempo che ha permesso al Terzo Settore di svilupparsi senza drastiche altalene?

2.2 La cura statunitense per il Terzo Settore

La nascita e la crescita degli Stati Uniti poggiano su due grandi pilastri culturali: il puritanesimo ed i concetti filosofici del neopositivismo di Locke e degli illuministi. Dessì Giovanni, spiegando le argomentazioni di Tiziano Bonazzi sul tema ci aiuta ad esprimere meglio come questi due riferimenti culturali con il tempo si siano influenzate a vicenda.

“Tiziano Bonazzi ha sottolineato come in questi anni (seconda parte del 1700) si “compì una operazione tipica della cultura americana del settecento e di fondamentale importanza in vista dell'interpretazione dei successivi eventi rivoluzionari, il collegamento tra teologia protestante e pensiero politico lockiano”. La libertà di coscienza, il rapporto diretto con Dio, elementi spiccatamente religiosi, venivano legati ad un'idea della natura razionale umana che rimandava, implicitamente o esplicitamente, a Locke. Insomma i coloni riuscirono a

mettere insieme una teologia che sottolineava l'irrazionalità e la peccaminosità dell'uomo con una filosofia fiduciosa nelle capacità della ragione naturale come quella di Locke.³⁰ Inoltre è opportuno precisare come il protestantesimo calvinista americano si facesse promotore di una mentalità antirazionalista ed estremamente razionalista allo stesso tempo. Da un parte l'accettazione della condizione corrotta dell'animo umano esprime l'irrazionalità, d'altra parte l'unico modo che l'uomo ha per redimersi è il compimento dei suoi doveri terreni, il successo lavorativo, la preghiera ed una buona famiglia, ed ogni persona individualmente usa uno schema razionale per potersi esprimere e raggiungere l'obiettivo della redenzione grazie alla gratificazione terrena per gli scopi raggiunti. Il contributo attraverso il quale Locke ha maggiormente influenzato la cultura statunitense è il *contrattualismo*. La Dichiarazione d'Indipendenza descrive gli uomini quali portatori di diritti inalienabili e proprio nel cercare di tutelarsi si accordano per la creazione e formazioni dei governi. In tale concezione la partecipazione politica risulta assimilabile ad una forma di autotutela, mentre la libertà vige nella misura in cui non comprometta quella di qualcun altro. Al fianco dell'individualismo Lockiano negli Usa persiste anche una solidissima tradizione repubblicana, che si ispira alla storia inglese, al periodo rinascimentale e alla classicità greca e latina. Qui l'accezione dominante è inversa alle idee di Locke: il prevalere della comunità sul singolo. Inoltre i coloni inglesi stabiliti in America avevano la convinzione di essere il popolo eletto e come tale l'unico in grado di dare un'applicazione virtuosa del modello repubblicano, mentre le monarchie governavano il vecchio continente.

La grande sfida che investì i coloni era quella di creare un apparato statale repubblicano efficace in un territorio così vasto ed eterogeneo, non rischiando di far venire meno lo spirito comunitario. Nel 1786 a Filadelfia si incontrarono 55 delegati per discutere questo tema e cercare una soluzione. La Convenzione divenne un'Assemblea Costituente e il 17 settembre 1787 venne presentata la Costituzione, firmata inizialmente da solo 39 delegati. Sarebbe entrata in vigore solo quando sarebbe stata approvata dalla maggioranza degli Stati. La sfida per la ratifica avvenne principalmente a New York, dove "Alexander Hamilton, John Jay e James Madison pubblicarono su diversi giornali di New York una serie di articoli scritti in difesa della Costituzione e firmati Publius"³¹. Lo stesso Hamilton li racchiuse successivamente in unico volume "*The Federalist*". All'interno del dibattito si formarono due schieramenti, il primo il Virginia Plan sosteneva un ridimensionamento dei singoli Stati a vantaggio di una centralizzazione del potere; il secondo il New Jersey Plan non voleva alterare la sovranità dei singoli Stati. Diciamo che il primo ebbe la meglio dato che i singoli Stati furono privati delle loro attività principali come dichiarare guerra, stampare moneta, ed avere proprie relazioni internazionali con altri Stati. Ma il contrattualismo e le profonde diversità interne sono ancora due delle caratteristiche tipiche degli USA.

³⁰ La Rivoluzione americana: tradizione e progresso. La democrazia nell'età moderna, pp. 139-155, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

³¹ La Rivoluzione americana: tradizione e progresso. La democrazia nell'età moderna, pp. 139-155, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

“ La classe politica americana che aveva condotto vittoriosamente la Rivoluzione servendosi della tematica elaborata dal giusnaturalismo, ora si accorgeva che quella ideologia non le consentiva più di continuare nell’opera intrapresa, che il formalismo giuridico proprio di quella concezione minacciava di bloccare qualsiasi iniziativa tendente a dare al nuovo Stato federale una concreta struttura ed era assolutamente incapace a comprendere la dinamica delle società che cercavano di organizzarsi a Stato, di intendere cioè la positiva natura del potere politico, come strumento in virtù del quale l’interesse si fa libertà”.³²

Questo solco, che si viene a creare culturalmente tra la società civile e gli enti pubblici americani, sarà terreno fertile per il Terzo Settore. Se da un lato la democrazia e la repubblica offrono ai cittadini statunitensi la possibilità di esplicare le loro libertà e coltivare la loro “redenzione” dall’altro i settori pubblici possono essere delle ingerenze a tali espressioni. Così una società civile, impregnata di principi repubblicani e democratici, più volte ha sentito l’esigenza di autotutelarsi e di fronte ha spesso trovato un interlocutore pubblico, fedelmente condizionato da principi giusnaturalisti e individualisti, che l’ha ascoltata senza il desiderio di controllarla. Allo stesso tempo non bisogna considerare lo sviluppo del mondo non profit come il frutto delle sole contingenze storiche, le organizzazioni civili, l’autotutela e il senso comunitario sono profondamente radicate nella cultura americana, al punto che la Costituzione è incentrata sulla relazione comunità-individuo e lo Stato federale deve solamente assicurarsi che tale relazione non si scalfisca.

2.3 Classificazione e controllo

Negli Stati Uniti oggi si contano 1,6 milioni di organizzazioni non profit e la quasi totalità è esente da alcune imposte sul reddito come stabilito dall’Internal Revenue Service ³³. Esistono 29 tipi di organizzazioni senza scopo di lucro ed ogni tipologia ha il suo specifico nucleo di regole riguardanti:

- Eligibility
- Lobbying
- Electioneering
- Tax-deductible contributions.

Tutti gli enti non profit hanno l’obbligo di non dividere gli utili tra i proprietari o gli azionisti ed inoltre non sono abilitate ad emettere azioni. Alcune non profit sono esenti da alcune tasse sul reddito secondo la legge federale della Sezione 501(c)(3) del Title 26 of the United States Code , mentre le Sezioni da 503 a 505 stabiliscono i requisiti per ottenere le esenzioni. La maggior parte (un milione) delle organizzazioni non profit sono identificate con il 501(c)(3) con il nome di Charitable Organizations; tra queste vi sono ad esempio enti

³² La Rivoluzione americana: tradizione e progresso. La democrazia nell’età moderna, pp. 139-155, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

³³ L’Internal Revenue Service, noto anche con l’acronimo IRS, è un’agenzia governativa statunitense deputata alla riscossione dei tributi; è una sezione del Dipartimento del Tesoro; ha anche delle competenze investigative nei casi di dichiarazioni dei redditi false o fraudolente ed offre assistenza fiscale ai contribuenti

religiosi, dedicati all'istruzione, alla tutela degli animali ed altre. Le donazioni rivolte a questa sezione sono deducibili dalle tasse. Si dividono in 5 categorie: le fondazioni, e le altre quattro prendono il nome dalle sezioni che ne regolano il funzionamento 509(a)(1), 509(a)(2), 509(a)(3), 509(a)(4). La classificazione delle non profit continua fino al 501(e) con il quale si identificano le cooperative ospedaliere (la 29esima tipologia), passando per altre organizzazioni come ad esempio la 501(c)(10) Domestic Fraternal Societies and Associations, 501(c)(11) Teacher's Retirement Fund Associations, e la 501(c)(19) Veterans Organizations.

Un aspetto fondamentale che condiziona il mondo non profit è il controllo o i controlli a cui è sottoposto. Negli Stati Uniti vi sono tre tipologie di controlli: controllo alla costituzione, controllo fiscale in relazione alle esenzioni e il controllo sull'attività di fundraising. Il controllo alla costituzione si presenta dopo "l'incorporation", l'incorporazione, un procedimento simile al riconoscimento della personalità giuridica, quando si palesa l'esistenza legale dell'ente. Le conseguenze dell'incorporazione sono la responsabilità limitata degli amministratori, la distinzione del patrimonio dell'ente e la capacità di quest'ultimo di agire come soggetto giuridico attivo nel creare legami e relazioni con altri soggetti. Rispetto alla realtà italiana il controllo costituzionale presenta due grandi differenze:

- ognuno dei 50 Stati presenta una legge propria che regola il mondo non profit, quindi le regole dell'incorporation e gli elementi da presentare con esso nello statuto dell'ente cambiano a seconda dello stato;
- l'autorità che concede l'incorporation è la medesima del settore profit e gli effetti della concessione sono simili per le due tipologie di enti.

Anche le procedure di controllo dei soggetti che richiedono la certificazione di incorporation cambiano a seconda dello Stato; gli enti a cui è demandato l'accertamento delle credenziali possono essere: il Tribunale, la Segreteria di Stato, i Dipartimenti o la Procura. In alcuni Stati tutti gli enti partecipano al rilascio della certificazione, ma nella maggior parte dei casi Tribunale e Procura non sono coinvolti. La richiesta viene infatti inoltrata al dipartimento competente che dopo averla analizzata la invia alla Segreteria di Stato che generalmente si limita ad emanare la certificazione.

Il controllo fiscale degli enti profit e non profit è svolto dall'IRS; come abbiamo visto in precedenza l'esenzioni sono regolate dalla legge federale della sezione 501(c), è quindi il Congresso a decidere chi e come tra gli enti non profit può goderne. L'IRS si limita ad applicarne il riconoscimento ³⁴ amministrativo ed il controllo e può revocare l'esenzione solo in tre casi, quando:

- avviene un cambiamento di legge, che non rende più l'ente abilitato a ricevere il riconoscimento,
- l'organizzazione avvia attività che non le sono consentite,

³⁴ Il riconoscimento è una pratica amministrativa attraverso la quale un'organizzazione non profit può richiedere l'esenzione fiscale.

- avvengono dei cambiamenti all'interno dell'organizzazione che ne vanno a minare la natura stessa e le finalità.

Inoltre l'IRS può infliggere delle sanzioni che comportano anche la revoca dell'esenzione nei casi in cui non vengono rispettati i limiti di attività che concernono la sfera economica e politica. Nel primo caso l'esenzione è revocabile se vengono svolte le seguenti operazioni:

- prestiti di beni o denaro ad un tasso di interesse non opportuno;
- pagamento di compensi di denaro irragionevoli;
- accessibilità per vie preferenziali ai servizi;
- acquisti di proprietà o titoli ad un prezzo irragionevolmente alto;
- vendita di proprietà o titoli ad un prezzo irragionevolmente basso;
- altre forme di pagamenti o vendite che si distolgono sostanzialmente dalle attività utili a raggiungere le finalità stabilite nello statuto della non profit.

Per quanto concerne le limitazioni alle attività politiche, queste riguardano le non profit caritatevoli o simili a cui non è concesso svolgere attività di lobbying, pena la revocabilità delle esenzioni. Questo tipo di limitazioni non coinvolge le organizzazioni dei veterani, sindacali, di categoria e quelle che si occupano del welfare.

L'ultimo tipo di controllo è quello che concerne il fundraising, la raccolta fondi. La legislazione statunitense ha iniziato ad occuparsi del fenomeno negli anni '80, dopo che vi furono dei casi di alcune raccolte nelle quali i costi di copertura avevano assorbito quasi tutte le donazioni che solo in minima parte vennero utilizzate per le finalità che giustificavano la raccolta stessa. Con il passare degli anni le norme si sono perfezionate, ma cambiano ancora di Stato in Stato. Vi sono comunque dei punti comuni: generalmente l'oggetto di queste leggi sono le organizzazioni caritatevoli, alle quali è sempre vietato ricorrere al fundraising se non per il perseguimento delle finalità presenti nello statuto dell'organizzazione. Un'altra norma che è presente in quasi tutti gli Stati concerne l'obbligo per le organizzazioni caritative di iscriversi ad un apposito registro per poter usufruire delle raccolte fondi, come fosse una licenza, e come tale comporta anche degli obblighi sulla trasparenza, sulla rendicontazione dei bilanci, sulle finalità e le modalità di perseguimento di queste ultime. In alcuni Stati non vi è l'obbligo di registrazione per gli enti religiosi. In tutte le legislazioni invece è prevista l'iscrizione ad un altro registro di quelle figure che lavorano nel fundraising ed a cui si appoggiano generalmente le organizzazioni per organizzare e pubblicizzare le raccolte. "Tre sono in genere le figure professionali obbligate alla registrazione preventiva:

- il professional fund raiser. Si definisce tale qualunque persona o organizzazione a) che direttamente o indirettamente, dietro compenso o altra motivazione, pianifica, porta avanti o assiste congiuntamente a una richiesta caritativa, o sollecita individualmente o assume o altrimenti impiega, sulla base di altro rapporto, un'altra persona per portare avanti una richiesta finanziaria per conto di una qualsiasi organizzazione caritativa o un qualsiasi altro soggetto. b) che richiede fondi per telefono o porta a porta e fa pubblicità per

una vendita, una prestazione, o un evento, a favore di un'organizzazione caritativa. Non sono considerati PFR, e quindi non si devono iscrivere nel registro, gli impiegati e i volontari delle organizzazioni caritative;

- il professional solicitor. Si definisce tale chiunque venga assunto o lavori dietro compenso di un PFR per richiedere contributi per scopi caritativi o per ogni scopo consentito dalla legge;
- il fund raising counsel. Si definisce tale chiunque dietro compenso fa consulenze ad un'organizzazione caritativa, o chi pianifica, gestisce, consiglia o assiste, una richiesta di fondi per un'organizzazione caritativa, ma non ha accesso ai contributi o autorità per pagare le spese associate alla richiesta e non fa direttamente la richiesta per conto dell'ente”³⁵

2.4 Le fondazioni filantropiche statunitensi.

Le fondazioni sono un riferimento importante per il mondo non profit americano, difatti o svolgono in prima persona attività di interesse generale o finanziano altre organizzazioni. Le prime fondazioni risalgono addirittura al XVIII secolo, e sono figlie della cultura filantropica statunitense e del “pluralismo”. Il ricco imprenditore concede il sovrappiù incassato per attività di interesse generale e con il concetto di pluralismo si intende la concezione tipicamente americana che la società civile sia in grado di autoregolarsi. All'inizio del novecento, negli anni della Belle Époque, la fiducia nel progresso e l'illusione di poter evitare il conflitto bellico furono una prima spinta alla creazione di numerose fondazioni. Successivamente l'ingresso nel conflitto e lo sviluppo repentino dell'industria pesante, affiancata ai timori verso il socialismo portarono al “welfare capitalism”. Un concetto basato sostanzialmente sullo spirito filantropico dei grandi industriali che intervenivano nel sociale per tappare le falle dello Stato, che aveva concentrato la spesa pubblica nello sforzo bellico. La spesa pubblica nel campo dell'istruzione e della ricerca era decisamente insufficiente, così nella prima parte del secolo le fondazioni concentrarono molti investimenti nella scienza e nella medicina, incidendo e condizionando profondamente il mondo accademico. *“Il fiorire dell'attività filantropica coincise con l'emergere e il diffondersi dell'idea che uno studio tenace e metodico della società fosse una condizione necessaria per una giusta azione di governo e per il benessere dei cittadini (...). Le più importanti istituzioni filantropiche muovevano da una certa idea di ordine sociale e del ruolo delle istituzioni scientifiche in quell'ordine”* (Martin e Joan Bulmer).³⁶

Le fondazioni ebbero un piccolo periodo di crisi quando venne messo in dubbio il Welfare capitalism negli anni della Grande Depressione, ma subito dopo nel 1936 venne redatto il Tax Act, che garantì per la prima

³⁵ Comparazione normativa tra Stati Uniti, Italia, Inghilterra: contributo delle forme di controllo all'efficienza del settore; inftub.com/economia/Comparazione-normativa-tra-Sta23974.php

³⁶ Martin e Joan Bulmer, *Filantropia e scienze sociali negli ultimi vent'anni: il Laura Spelman Rockefeller Memorial*, Ed. Comunità, 1992.

volta alle società industriali e commerciali di dedurre dal loro reddito le donazioni note come “charitable”; tale intervento era anche una dimostrazione governativa di appoggio e sponsorizzazione nei confronti delle organizzazioni non lucrative tramite l’elargizione di finanziamenti.

Negli gli anni ’50, ’60 si iniziarono a sviluppare delle nuove tipologie di fondazioni; le organizzazioni cercarono altri modi per poter aggirare l’innalzamento delle tasse, che aumentarono ancora una volta per finanziare il riarmo ed il potenziamento dell’esercito durante la Guerra Fredda. Ci si rese conto nel mondo industriale americano che il lucro non era l’unico guadagno esistente, le fondazioni infatti riuscivano a generare benefici diversi come il miglioramento delle relazioni con le istituzioni, lo sviluppo della ricerca da riportare anche in campo industriale ed una riqualificazione dell’immagine dell’azienda che ne aumentava il prestigio a discapito degli altri concorrenti presenti sul mercato.

Con fondazione filantropica si intende “un’organizzazione non avente fini di lucro, non governativa, dotata di un patrimonio proprio, gestito da fiduciari o amministratori e creata per effettuare o sostenere attività sociali, educative, caritatevoli, assistenziali o altre attività finalizzate al perseguimento del benessere comune”³⁷.

L’atteggiamento filantropico delle aziende americane generalmente agisce tramite le fondazioni e negli ultimi anni all’interno del mondo aziendale si percepisce sempre di più la connessione con la società civile. Più quest’ultima vive nel benessere e lontano dalla povertà, più vi sono le condizioni per aumentare i profitti. Utilizzare le fondazioni come fondi per l’elargizione di progetti volti ad aiutare la società civile porta dei vari benefici che risultano essere:

1. una via per dedurre parte dei contributi;
2. un valido strumento di pianificazione finanziaria;
3. un manifesto dell’attività di “buon cittadini”, che gestisce un’impresa stabile, preoccupandosi allo stesso tempo di debellare le problematiche sociali della comunità;
4. un importante strumento organizzativo, poiché spesso si impegnano in dei programmi efficaci di elargizione fondi finalizzati al raggiungimento di obiettivi specifici.

Ciò non toglie che tali enti abbiano anche degli svantaggi, su tutti quello dell’essere soggetti a numerosi controlli amministrativi, che richiedono maggiore personale e pratiche interne più costose. Le fondazioni per loro stessa natura sono degli enti liberi e autonomi, tali caratteristiche le rendono molto peculiari ed uniche anche all’interno del mondo non profit, e spesso possono avviare attività ed intraprendere iniziative che altri soggetti non possono o non vogliono gestire. D’altro canto queste particolarità possono, in alcuni casi, tramutare la libertà in isolamento. Se non stimolate a dialogare con altri soggetti, le fondazioni possono far riscontrare comportamenti poco condivisi, arrivando a compromettere le loro stesse finalità.

³⁷ Frank Emerson Andrews, 1956, p. 11

La maggior parte delle organizzazioni deve fare i conti con delle forme di controllo o prevenzione esterne come sono le leggi del mercato o i meccanismi elettorali, mentre le fondazioni vengono in larga parte lasciate a se stesse, rischiando, come detto, l'isolamento. Le fondazioni negli Usa oggi potrebbero essere suddivise in:

- fondazioni indipendenti (independent foundations),
- fondazioni operative (operating foundations),
- fondazioni locali (community foundations),
- fondazioni sponsorizzate da società (corporate foundations).

La prima tipologia solitamente dipende da finanziamenti su base familiare, rilasciati in via occasionale attraverso la donazione di patrimonio in vita o in via testamentale. Sono, appunto, degli enti indipendenti che dispongono di risorse economiche proprie e ne usufruiscono per raggiungere determinati scopi. Esistono anche dei tipi di independent foundations gestite da amministratori e non da un nucleo familiare, ma generalmente in questi casi vi è un forte legame tra chi gestisce e la famiglia che finanzia la fondazione.

Le operating foundations sono finanziate da imprese che conferiscono delle risorse e vengono alimentate destinando una quota del profitto.

Le community foundations si caratterizzano per un capitale frutto di fondi eterogeni in quanto fondate da una pluralità di soggetti che spaziano da individui e organismi della società con vincoli più o meno restrittivi. Queste fondazioni sono impegnate sia in progetti territoriali, sia in ambiti di specializzazione volti ad affrontare una problematica particolare, sono un punto di raccolta di donazioni provenienti da più contesti sociali ed imprenditoriali che alimentano il patrimonio nel tempo.

Infine le corporate foundations, nascono da un'impresa che per perseguire finalità non profit costituisce un ente con fondo patrimoniale distinto con personalità giuridica. Molto spesso sono gli enti pubblici a concedere l'assegnazione di fondi per la costituzione del capitale.

Le fondazioni offrono dei servizi specifici ai propri membri o ai soggetti con i quali si relazionano, aggiornando il portafoglio dell'offerta al passo con i tempi e le innovazioni del settore di riferimento e cercando di sfruttare al massimo le possibilità previste dal sistema legislativo talvolta cercando anche di influenzarlo. I principali ambiti di intervento delle fondazioni riguardano:

- l'attività di ricerca,
- i servizi di informazione,
- i mezzi di diffusione per studi e notizie (libri e riviste, siti internet, biblioteche e archivi),
- la formazione del personale,
- l'attività di consulenza,
- l'assistenza tecnica,
- il networking,
- le partnership con le istituzioni pubbliche.

Le fondazioni assolvono alla funzione di finanziatore delle attività, iniziative realizzate da parte degli enti non lucrativi, veicolando i profitti delle imprese verso attività di interesse pubblico.

Le fondazioni costituiscono uno strumento estremamente complesso e risulta assai riduttivo considerarle unicamente come fonte di finanziamento del settore non-profit. Secondo Paul Ylvisaker esse assolvono a 4 funzioni principali:

- sostenere finanziariamente il settore filantropico;
- catalizzare idee, risorse economiche e umane;
- promuovere la concettualizzazione su problematiche considerevoli;
- promuovere e sostenere la creazione di una vivace comunità e società civile.

Le fondazioni americane nascono sotto la legge dello Stato come trust o istituzioni non lucrative legalmente e formalmente distinte dai relativi donatori di fondi. In qualità di soggetti con scopi di beneficenza, esse godono di particolari privilegi e sono sottoposte a specifici obblighi legali. L'attività di fondazione può avere finalità religiose, scientifiche, di sperimentazione per la sicurezza pubblica, letterarie ed educative nonché la prevenzione delle violenze su bambini e animali. Chiaramente le fondazioni sono oggetto di controllo sulla propria attività e d'altro canto godono di numerose agevolazioni e esenzioni fiscali nonché del vantaggio di deducibilità fiscale che ottengono i donatori. Nel tempo la necessità di assicurare una maggiore trasparenza, dovuta ad un non chiaro pubblico interesse delle attività, ha comportato una regolamentazione più dettagliata rispetto ad una finalità generica che rendeva possibile la creazione di enti non profit da parte delle fondazioni. L'obiettivo di tali interventi è stato quello di rendere maggiormente responsabili gli enti non profit al fine di evitare che la creazione di questi ultimi diventasse uno strumento per perseguire interessi personali. In particolare si è cercato di limitare le seguenti criticità:

- la possibilità della fondazione di distribuire risorse in quantità limitate e sostenere eccessive spese amministrative;
- investimenti speculativi;
- la resistenza nel fornire informazioni sul loro operato;
- la fondazione non fosse creata solo perseguire gli interessi del donatore
- le risorse finanziarie venissero utilizzate per influenzare o sostenere attività politiche e campagne elettorali attività sovversive, contrarie ai principi costituzionali e con connotazioni eccessivamente "politiche".

Le nuove limitazioni continuano a garantire la libertà e l'autonomia della fondazione, ma sicuramente svolgono un ruolo di prevenzione agendo sui rischi sopra elencati.

2.5 Il movimento B Corporate

Anche all'interno del mondo profit si è sviluppata sempre più sensibilità nei confronti di un profitto sociale e non esclusivamente economico-monetario. Secondo una ricerca condotta da Morgan Stanley l'86% delle persone nate dopo il 1980 affermano di essere interessate agli investimenti sostenibili. Questa premura delle nuove generazioni viene affiancata, come ripetuto in più occasioni, dalle esternalizzazioni nelle produzioni statali. Se da un lato questo clima ha favorito la crescita e lo sviluppo del mondo non profit, dall'altro ha anche spinto al rinnovamento il settore profit. Le aziende benefit ne sono l'esempio più eclatante. Il movimento B corp nasce negli Stati Uniti con l'obiettivo preciso di veicolare il profitto verso la sostenibilità sociale ed ambientale, cercando di contrastare la tipica convenzione americana incentrata solo sulla massimizzazione del profitto. Prima di inoltrarci nell'analisi del mondo Benefit è opportuno chiarire subito le differenze tra i due istituti B Corporation e Benefit Corporation. Con il primo termine vengono indicate le società alle quali l'azienda B-Lab ha rilasciato un certificato di soddisfacimento dei livelli di trasparenza e sostenibilità sociale ed ambientale; mentre con il secondo si fa riferimento a quelle società che hanno assunto una nuova forma giuridica, inserendo nel proprio statuto finalità di interesse generale e documentandone dettagliatamente le modalità d'azione.

B-Lab è stata fondata come una società non profit in Pennsylvania nel 2007 da tre ex studenti di Stanford con alla base l'idea che le aziende potessero, in futuro, produrre non per diventare le migliori al mondo, ma per essere il meglio per il mondo e la società civile. Nello specifico l'attività dell'azienda si esplica principalmente in 4 momenti: il rilascio del certificato B Corporation a quelle aziende che soddisfano i livelli stabiliti di trasparenza e sostenibilità ambientale e sociale finalizzato a creare una comunità di aziende private portatrici dei medesimi valori; la promozione di interventi legislativi volti alla sensibilizzazione della produzione d'impresa; la creazione e diffusione di sistemi di valutazione efficienti che tengano conto non solo del profitto economico; la concretizzazione di una campagna pubblicitaria che possa aumentare la visibilità dell'azienda e del movimento.

L'idea ebbe un successo immediato ricevendo ingenti finanziamenti, specialmente vennero apprezzati dagli investitori il sistema di misurazione della performance imprenditoriale (B Analytics) e il questionario di autovalutazione (B Impact assesment). B Lab crebbe rapidamente arrivando ad aprire filiali in Canada, Australia, Argentina ed in Europa. Lo sviluppo repentino del movimento spinse alla prima regolazione del fenomeno, nel 2011 in Maryland, dove viene riconosciuta la Benefit Corporation come forma giuridica di riferimento. Nel 2016 tale forma è stata inserita anche nello scenario europeo venendo riconosciuta dall'ordinamento italiano.

2.6 Le Benefit Corporation e il relativo orientamento giuridico negli Stati Uniti.

Il sistema giuridico americano relativo alle imprese è stato per lungo tempo condizionato dalla netta contrapposizione tra il settore profit e quello non profit e dalla giurisprudenza orientata alla “supremazia dell’azionista”. Tale concetto ha trovato la sua applicazione nella common law americana a seguito delle sentenze Dodge-Ford del 1919 e successivamente venne anche teorizzata da M.Friedman nel 1970. La supremazia dell’azionista pose agli amministratori di un’impresa l’obbligo di preporre la massimizzazione del profitto degli azionisti ad ogni altra finalità societaria con il rischio di essere perseguiti legalmente nel caso in cui avessero agito in modo diverso. Negli ultimi decenni si sono diffuse delle teorie basate sugli stakeholders diametralmente opposte alla supremazia dell’azionista, poiché consideravano gli interessi globali dei vari partecipanti al processo produttivo (cittadini, amministratori, lavoratori, fornitori), ridefinendo in tal modo il rapporto fiduciario che intercorre tra gli amministratori e gli azionisti. Nonostante ciò la giurisprudenza americana non riconosca ai dirigenti il diritto di rinunciare a una parte del profitto per far fronte a delle attività socialmente utili. A tal proposito nel 1983 in alcuni Stati hanno concesso agli amministratori, tramite l’adozione di alcuni atti normativi senza alcun tipo di vincolo, l’opportunità di guidare l’attività di impresa seguendo gli interessi anche di altri soggetti. Tale intervento risulta poco decisivo dal punto di vista della regolazione, dato che non comporta una generalizzazione a livello federale e lascia ampia discrezionalità al giudice nel merito di una specifica causa.

Piuttosto come soluzione più plausibile la legislazione dei singoli stati ha abbracciato l’idea di creare un ente giuridico che al suo interno potesse sviluppare esigenze profit ed anche non profit. La qualifica è quella di Benefit Corporation. Quando si fa riferimento a questa formula giuridica non si sta parlando di una forma totalmente nuova d’impresa, bensì di una caratterizzazione specifica, di un attributo che le singole società possono arbitrariamente inserire nel proprio statuto. Se si opta per la qualifica di Benefit Corporation, in tutte le legislazioni degli stati che hanno promosso tale qualifica bisogna rispettare tre parametri:

- deve perseguire nelle attività un impatto positivo sulla società, sull’ambiente per finalità di “beneficio comune”.
- la finalità di beneficio comune deve rientrare nell’elenco stabilito dal legislatore
- deve indicare le finalità all’interno dei documenti sociali ma senza specificare la priorità tra i benefici enunciati.

Lo schema legislativo ha tuttavia suscitato numerose perplessità riguardanti principalmente la sua completezza. Innanzitutto le nuove norme potrebbero contraddire il diritto societario vigente; le leggi potrebbero essere assai diverse Stato per Stato rischiando così di generare squilibri di mercato; genera confusione il termine “general public benefit”, che non definisce un particolare tipo di interesse generale e lascia spazio alle più svariate interpretazioni. Non è chiaro quante risorse l’azienda debba investire nella massimizzazione del profitto piuttosto che negli interventi sociali. Gli unici vincoli per gli amministratori sono quindi relativi a livelli standard, funzionali nel valutare il raggiungimento degli scopi e l’idoneità dell’azienda

ad essere definita una società Benefit. Altri dubbi sono generati dagli enti terzi che fissano gli standard e che valutano; quali altri enti oltre b-Lab potrebbero valutare? Fino a che punto un ente può ritenersi indipendente e quindi idoneo ad effettuare una valutazione? Se vi fossero dovrebbero attenersi agli standard qualitativi e quantitativi suggeriti da b-Lab? Inoltre le legislazioni non hanno ancora disposto sull'eventuale potere di scioglimento di una benefit nel caso in cui venga commesso un illecito, quindi non si ha chiarezza sulle conseguenze che andrebbero a ricadere su un'impresa che non rispetti la disciplina. A tal proposito diventa anche complesso stabilire in che modalità si espliciti la tutela nei confronti dei vari stakeholders ai quali non è ancora stata lasciata la possibilità di intervenire legalmente contro quei dirigenti che violano il patto fiduciario.

2.7 La regolazione delle Società Benefit in Italia

Il movimento B corp in Europa nasce ufficialmente nel 2015 con la creazione del B-Lab Europe. L'Italia è l'unico paese, insieme agli Stati Uniti, ad aver introdotto nella propria legislazione il modello delle società benefit.

“Le disposizioni previste dai commi dal presente al comma 382 hanno lo scopo di promuovere la costituzione e favorire la diffusione di società, di seguito denominate «società benefit», che nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse.” (Legge 28 dicembre 2015, n. 208, comma 376)

Così il legislatore ci mostra il suo intento principale: cercare di favorire la diffusione delle società benefit. In Italia, ma in generale in tutti i paesi europei con sistemi giuridici di civil law, i dirigenti ed amministratori di un'azienda sono legittimati a tener conto degli interessi diversi da quelli degli azionisti, proprio perché il sistema giuridico è improntato alla tutela degli stakeholders. L'interesse fondamentale è quindi cercare tramite lo sviluppo di questo tipo di società di stimolare i privati ad abbracciare un modo di fare impresa incentrato sulla sostenibilità sociale ed ambientale.

Il legislatore, inoltre, chiarisce attraverso la legge 208/2015 la differenza con l'impresa sociale, la quale invece presenta delle limitazioni per la spartizione degli utili.

In Italia, come del resto negli Stati Uniti, si è cercato di cavalcare la convergenza del settore profit e non profit e la legge del 2015 ne è una dimostrazione. La nuova norma cerca di premiare le organizzazioni profit che abbracciano l'approccio alla sostenibilità, rendendole riconoscibili a investitori, consumatori e lavoratori socialmente responsabili. Inoltre la qualifica di Società Benefit è un valido strumento per stabilizzare gli scopi sostenibili di medio-lungo termine, ed in alcuni casi potrebbe essere una soluzione al fenomeno di greenwashing cioè la presunta attribuzione di meriti o la falsa adozione di azione benefiche senza alcun riscontro reale.

Secondo la legge del 2015 la qualifica di Società Benefit è riservata a tutte le società disciplinate nel libro V del codice civile, titoli V e VI, ovvero le società a finalità di lucro o mutualistiche. Le società già esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge, nel caso desiderassero ricevere tale qualifica, dovrebbero modificare il proprio statuto inserendoci dettagliatamente quali scopi benefici ha intenzione di portare a termine. Il legislatore richiede che le società svolgano un'attività di beneficio comune per ottenere la qualifica di Società Benefit; cosa si intende però per beneficio comune? E' strettamente necessario che la società in questione persegua "nell'esercizio dell'attività economica uno o più effetti positivi o la riduzione degli effetti negativi, su una o più categorie di stakeholders". La legge italiana apre a molte aziende la possibilità di assumere la qualifica, anche nel caso si limitassero solo a diminuire le esternalità negative senza andare ad intaccare il cuore della mission societaria. Inoltre basta che venga generato un vantaggio su una sola categoria di stakeholder. (comma 377)³⁸. Allo stesso tempo le disposizioni normative prevedono che gli amministratori di una società che possiede la qualifica di benefit, siano tenuti a gestire quotidianamente l'attività stando sempre attenti a bilanciare il profitto economico ed il beneficio sociale con l'obbligo di non preferire mai il primo a discapito del secondo. (comma 367, 380). Vi deve essere almeno un organo aziendale o un singolo amministratore individuabile come responsabile per il raggiungimento delle finalità benefiche specificate nello statuto societario (c.380). Nel caso in cui dovesse venire a mancare il rispetto di quanto prestabilito verrà applicato il regolamento riguardante la responsabilità degli amministratori disciplinato all'interno del codice civile (c.381). Il comma 383 concerne la trasparenza delle società che sono tenute a pubblicare annualmente sui propri canali una rendicontazione degli obiettivi benefici allegati al bilancio aziendale ed in tale documento dovranno essere inoltre presenti le modalità di raggiungimento degli obiettivi, una valutazione di impatto sociale e l'eventuale indicazione di nuovi scopi benefici (c.382). La valutazione d'impatto dovrà essere redatta da un ente terzo esterno secondo i propri criteri. La legge prevede che lo standard delineato dall'ente terzo sia esaudiente per rendere la valutazione credibile. Per tali ragioni il legislatore si è soffermato sulla natura e la trasparenza dell'ente terzo che deve essere professionale e soprattutto indipendente. Inoltre l'ente dovrà rendicontare i criteri utilizzati per misurare l'impatto, le ponderazioni utili per i diversi criteri di misurazione, il procedimento con il quale si decide di modificare ed aggiornare il livello standard di riferimento e le proprie fonti di finanziamento.

Le aree di analisi che l'impresa deve considerare nella valutazione sono le stesse valutate nei questionari predisposti dall'ente B Lab di cui si è parlato nei capitoli precedenti, ovvero, governance, lavoratori, altri portatori d'interesse e ambiente (Allegato 5 legge n 208/15). Le maggiori perplessità sono rappresentate per alcune finalità per le quali è molto difficile valutare l'impatto. Il legislatore richiede infatti di "valutare gli impatti della società, con una prospettiva di ciclo di vita dei prodotti e dei servizi, in termini di utilizzo di

³⁸ Legge di stabilità 208/2015. Il progetto di legge riguardante le società benefit venne presentato in Senato da Mario del Barba nell'Aprile 2015; successivamente ne venne presentato un secondo pressoché identico al primo da Silvia Fregolent alla Camera nel Settembre 2015 ed è stato affidato alle II Commissione di Giustizia. La legge, alla fine, è stata inserita nella Legge di Stabilità 208/2015 del 28 Dicembre e ricopre i commi dal 376 al 382.

risorse, energia, materie prime, processi produttivi, processi logistici e di distribuzione, uso e consumo e fine vita” (allegato 4 legge n. 208). Benchè il legislatore italiano, come quello americano, non richieda alle Società Benefit di essere certificate dall’ente terzo, ma semplicemente di sviluppare autonomamente una valutazione della propria performance in termini sociali e ambientali secondo gli standard sviluppati dall’ente terzo, l’operazione potrebbe risultare estremamente complicata senza la consulenza di esperti nel campo. Resta ancora da chiarire quanto possa aver valore il punteggio conseguito al questionario B Impact Assessment per le imprese che non hanno richiesto la certificazione B Corp. Anche l’autorità garante della concorrenza e del mercato svolge i relativi compiti di vigilanza e di intervento correttivo, nei confronti delle società benefit come per tutte le altre società operanti sul mercato.

2.8 Qualche dato sul Terzo Settore americano

La nascita del Welfare in Europa non ha un corrispettivo simile negli Stati Uniti. Il più equiparabile è la strategia sviluppata a partire dagli anni '60; con l'amministrazione Kennedy-Johnson miliardi di dollari vengono destinati a politiche volte al finanziamento di enti senza scopo di lucro piuttosto che alla realizzazione di uno stabile progetto di assistenza pubblica.

Negli anni '80 la presidenza di Reagan volta le spalle a queste politiche, così il finanziamento di queste organizzazioni rimase nelle mani di fondazioni private filantropiche ed allo stesso tempo spinse il mondo non profit a trovare nuove forme di sostentamento ed inserimento nel tessuto sociale. Inoltre nel corso degli anni '90 i grossi cambiamenti nella società si esplicitarono attraverso due grandi sfide: l’ambizione di risolvere delle nuove problematiche omesse dall’agenda politica dei governanti ed allo stesso tempo la capacità di rinnovarsi per portare a termine i propri scopi, modificando, se necessario, la struttura organizzativa e manageriale; alcune delle linee che si svilupparono negli anni '90 prevedevano una nuova forma di fonte di finanziamento (ad esempio il pagamento di quote per i servizi), un rinnovato rapporto con il mondo imprenditoriale per favorire la partecipazione dei grandi produttori e facilitare il ruolo dei consumatori, ed infine un cambiamento culturale all’interno degli enti stessi che abbracciarono principi estranei al mondo governativo e della grande impresa come la trasparenza.

La maggior parte dell’interesse degli ultimi anni nei confronti del settore non profit deriva anche dagli studi svolti dalla Jhon Hopkins University focalizzati sull’importanza dell’assenza di lucro per un’azienda in un periodo di recessione piuttosto che sull’azione ed i benefici sociali.

In uno dei resoconti degli Stati Uniti, pubblicato nel 2010 e basato sullo studio di Salamon, Sokolowski e Geller ³⁹, si stimarono circa 250.000 enti del terzo settore. Tra queste poco meno della metà agiva in ambito

³⁹ I tre studiosi illustrano i fattori che rendono il mondo non profit “un settore dinamico, con un'importanza economica notevole, con la capacità di generare occupazione, ma anche con un'importante capacità di resistenza alla crisi. Da una parte l’hanno fatto in un senso positivo la presenza di fondi pubblici per far fronte a questi servizi, ma anche fattori socio-demografici relativi all’invecchiamento progressivo della popolazione e la partecipazione lavorativa della

sanitario-assistenziale, mentre circa il 10% si occupava dell'educazione. Il settore ricopriva il 10% del lavoro privato del paese con quasi 11 milioni di persone stipendiate.

Figure 3. Employment in nonprofits vs. key industries, 2016

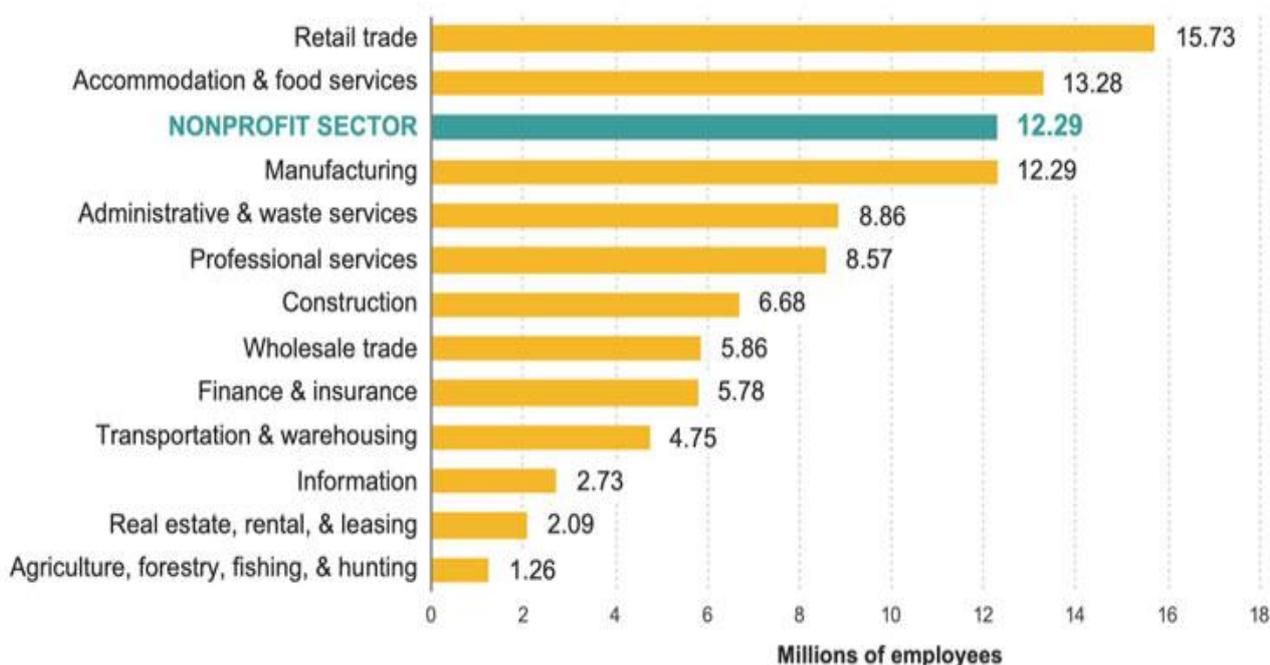


Tabella 4. Fonte: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2019/01/2019-NP-Employment-Report_FINAL_1.8.2019.pdf

Tali cifre elevano il settore non profit a terzo settore d'occupazione nel paese subito dopo il commercio al dettaglio e i servizi di ristorazione ed alberghieri (Tab 4). 7,5 milioni sono le persone che lavorano nel settore dell'assistenza socio-sanitaria, mentre sono 1,7 quelli impegnati nel mondo dell'educazione.

popolazione femminile. In senso opposto sottolinea principalmente l'interesse crescente del settore lucrativo verso questi ambiti di intervento, che conta con un accesso maggiore e più fluido al finanziamento dei progetti e che si permette di selezionare i clienti con profili più interessanti perché non si impegna in criteri etici che di solito caratterizzano le organizzazioni non lucrative.” *Dianova di fronte alle sfide del Terzo settore*, Josè Carron, 2016. <https://www.dianova.it/images/stories/dianova-di-fronte-alle-sfide-del-terzo-settore.pdf>

Figure 5. Total annual wages paid by nonprofits vs. key U.S. industries, 2016 (billions)



Tabella 5 Fonte: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2019/01/2019-NP-Employment-Report_FINAL_1.8.2019.pdf

Nonostante ciò è necessario specificare che tra il 2000 e il 2010 l’inserimento del mondo profit nel Terzo Settore ha portato all’incremento di enti senza scopo di lucro focalizzati nell’ambito dei servizi ricreativi e del tempo libero (+2,8%), mentre nello stesso decennio si è registrata una decrescita di intervento nei settori di assistenza sociale (-7,4%), sanità (-2%) ed educazione (-3,9%). Il Johns Hopkins Center for Civil Societies studies nel gennaio 2019 ha pubblicato un aggiornamento sull’occupazione nel non profit, che anche nel 2016 risulta il terzo settore in classifica per occupazione secondo solamente al commercio al dettaglio e alla ristorazione, contando più di 12 milioni di lavoratori (Tab. 4). Sempre lo stesso studio riporta gli stipendi versati in miliardi di dollari per settore, ed anche qui il non profit occupa la terza posizione. (Tab. 5)

Vengono anche riportate le suddivisioni di occupazione tra i vari settori del non profit, e si può notare quanto negli Stati Uniti risulti condizionante la mancanza di un sistema sanitario pubblico: il 34 % degli occupati nel non profit lavora presso ospedali, l’11% in ambulatori e il 10% in case di cura. Un discorso simile concerne anche l’educazione, che nel non profit conta il 16% di lavoratori, molto spesso fondazioni private creano delle scuole elementari per assicurare un’educazione di livello anche in contesti meno agiati, al netto della grande differenza che caratterizza l’istruzione americana privata da quella pubblica. (Tab. 6)

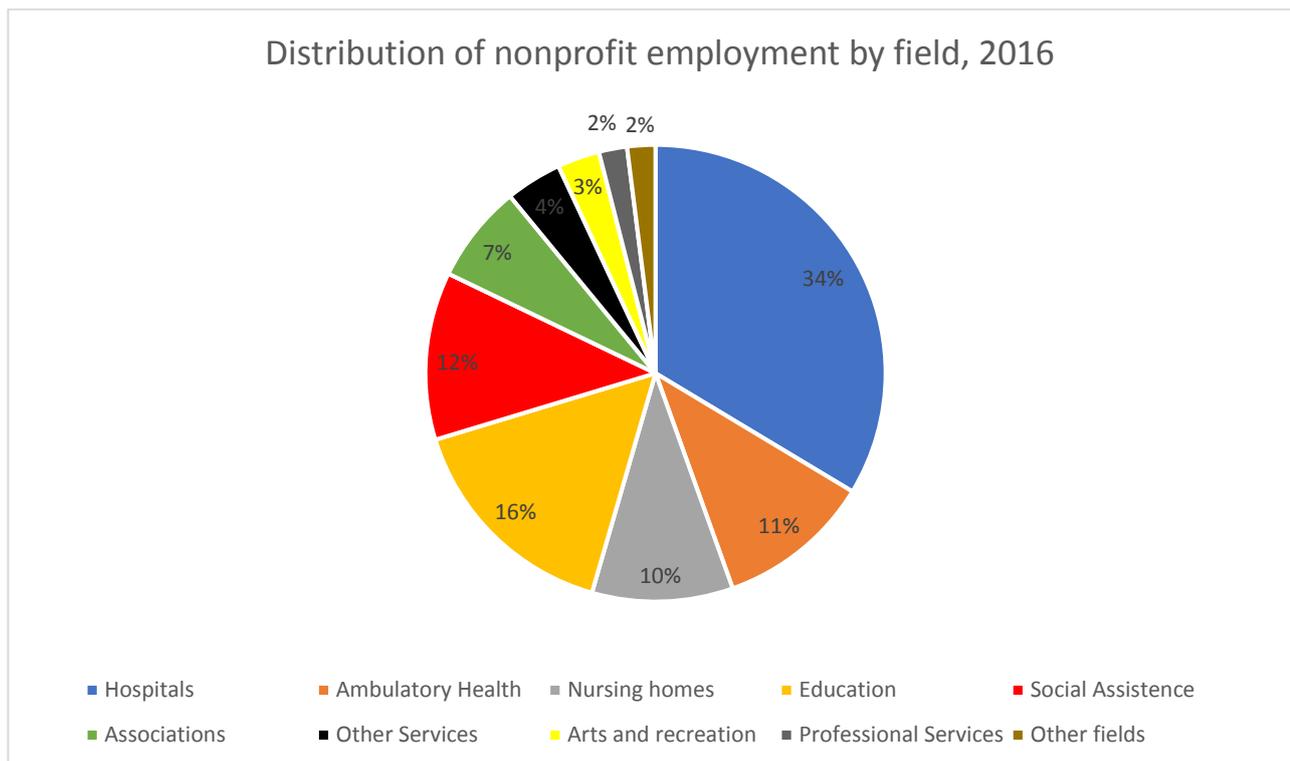


Tabella 6. Fonte http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2019/01/2019-NP-Employment-Report_FINAL_1.8.2019.pdf

L'ultimo grafico riportato concerne le teorie precedentemente esposte sulla capacità del settore non profit di resistere alle crisi. L'assenza di lucro tiene vivo il mercato che non accusa i momenti di recessione: nel periodo 2007-2012 il settore privato aveva una decrescita lavorativa del 4,1%, mentre il non profit cresceva dell'8,5%. Nei quattro anni successivi, la stabilizzazione dei mercati e la ripresa dei consumi ha fatto balzare la crescita del settore profit, con il Terzo Settore che ha comunque mantenuto un valore del 7,6%. Questi dati possono anche esser spiegati dal grande interesse che circola intorno al mondo non profit, che coinvolge sempre più lavoratori al suo interno, nella maggior parte dei casi giovani, che si interessano sempre più ai temi sociali e di sostenibilità, dalla tutela dell'ambiente alla redistribuzione della ricchezza.

Figure 9. Employment growth rate, nonprofit vs. for-profit, 2007-2012, 2012-16, 2007-16

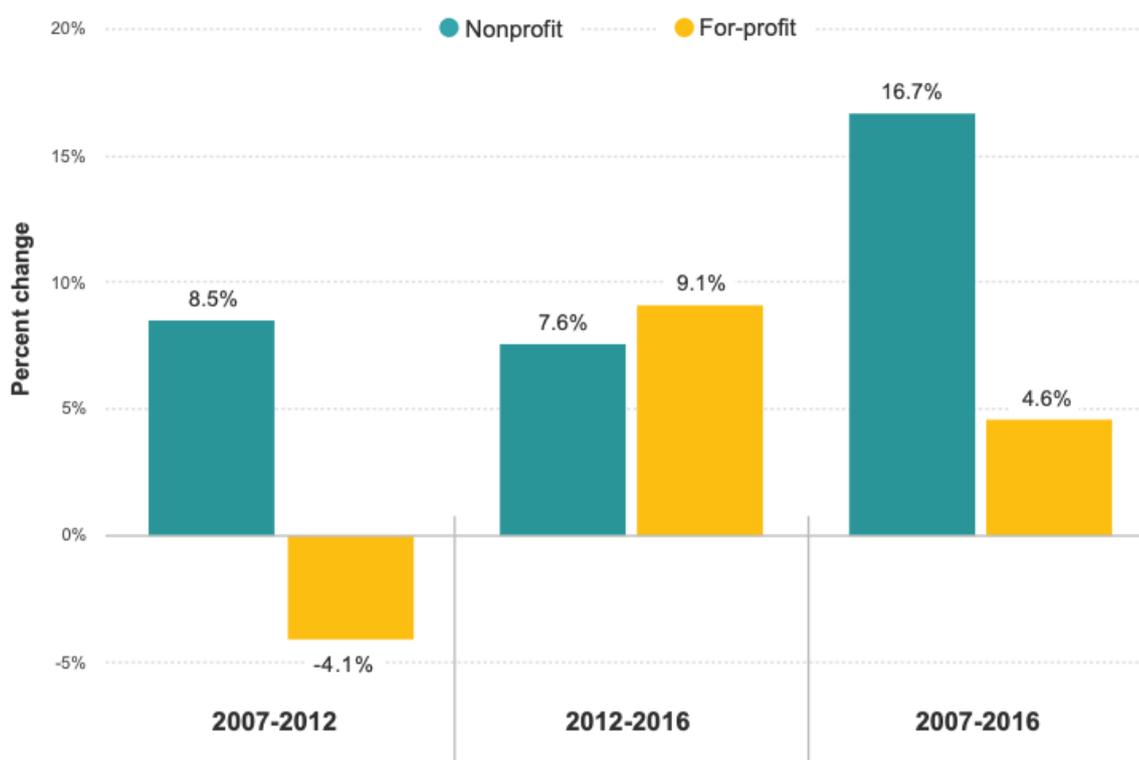


Tabella 7. Fonte <https://nonprofitquarterly.org/nonprofit-workforce-study-finds-strengths-in-growth-pay-and-resilience/>

Dopo la crisi gli Stati Uniti hanno vissuto un periodo di stabilizzazione economica evidenziato anche dai dati, che mostrano come la ricchezza e la produzione a livello macroeconomico siano nuovamente in crescita. Nel 2015 l'OSCE ha pubblicato un report nel quale traspare un quadro preoccupante per quanto concerne la distribuzione della ricchezza: il 10% di cittadini più facoltosi vanta un reddito 19 volte quello del 10% della popolazione più povera. I modelli di politiche proposte dagli ultimi governi non hanno ridotto al gap, che anzi è in continuo aumento dalla seconda metà degli anni '80. In un'intervista a cura di Vittorio Borelli, l'economista di Harvard Alberto Alesina si esprime in questo modo riguardo alle differenze che ci sono tra europei e statunitensi nella concezione della povertà:

“Secondo il World Value Survey, un sondaggio di opinione di ottima reputazione, condotto in una quarantina di Paesi, il 60% degli americani pensa che i poveri siano “pigri” mentre solo il 26% degli europei la pensa così. Al contrario, il 60% degli europei pensa che i poveri siano intrappolati dal sistema e non possano farcela da soli, mentre meno del 30% degli americani la pensa nello stesso modo. In parole povere: gli americani vedono la piramide sociale come scalabile, gli europei la vedono come insormontabile. Non solo, anche una

buona parte dei poveri negli Stati Uniti crede nella mobilità sociale, mentre la quasi totalità dei poveri in Europa vede la propria condizione come una gabbia ingiusta da cui è molto difficile uscire.”⁴⁰

Per le ragioni culturali trattate ad inizio capitolo, ed anche per numerose contingenze storiche come il non aver mai avuto una guerra all'interno dei propri confini o l'aver una società multiculturale hanno fatto sì che negli USA non attecchissero i principi socialisti che in tante circostanze hanno spinto per un intervento statale nell'assistenza alla società civile in Europa. Ciò porta a presumere che il non profit per gli americani sia un'attività principalmente filantropica e non assistenzialista, dato che ogni cittadino è responsabile del suo status. In Europa, specificatamente in Italia, il non profit si è sviluppato di pari passo con l'esternalizzazione della spesa pubblica. I cittadini, dopo il brusco impatto della crisi economica, sono però tornati a pretendere una maggiore assistenza che possa facilitare la riduzione del divario sociale, come testimonia il primato alle elezioni del 2018 del Movimento 5 Stelle. A questo punto è lecito chiedersi: il modello non profit americano sarebbe riproducibile anche in Italia? Quanto potrebbe pesare la differenza, tra statunitensi ed italiani, nel concepire la povertà e la possibilità di scalare la piramide sociale come evidenziato da Alberto Alesina nella domanda politica della società civile e nell'offerta dei partiti? Che ruolo dovrebbe ricoprire lo Stato? Lasciare campo ai privati stimolando la convergenza del profit e del non profit? O magari essere parte integrante di questa triplice relazione, investendo soldi e tempo nel controllo e nella tutela dei rapporti?

⁴⁰ Europa e America, due modi di intendere il welfare, Vittorio Borelli, 2013.
https://eastwest.eu/attachments/article/1338/026_031_alesina.pdf

Capitolo 3

La necessità di un circolo virtuoso per il nuovo welfare

3.1 Introduzione

In questo terzo ed ultimo capitolo verrà rappresentato lo stato dell'arte: come gli enti del terzo settore comunicano tra loro e con gli altri soggetti che si occupano direttamente o indirettamente del sostentamento del mondo non profit: le aziende e lo Stato o gli enti regionali o locali.

L'aspetto imprescindibile delle reti di comunicazione è la collaborazione tra i vari soggetti coinvolti nelle attività del settore che porterà a valutare che vantaggio potrebbe avere in questo contesto un sistema più aperto in grado di creare una circolarità virtuosa allargando lo sguardo non solo sulle necessità normative ma anche alle opportunità tecnologiche, in un sistema di condivisione e trasparenza. Sarà illustrato come i concetti della società circolare stiano prendendo forma in Italia, e quanto realmente si guardi agli Stati Uniti come un benchmarking, allargando lo sguardo anche all'importanza del digitale, da mezzo di comunicazione pubblicitaria ed unilaterale a concreto strumento di partecipazione attiva (Open Government). Il tutto non perdendo di vista la riforma del Terzo settore che, come esposto nel primo capitolo, oltre a chiarire la materia con l'istituzione di un Codice del Terzo Settore, è ancora in fase di stallo in molte sue parti cruciali, che sono in attesa di essere poste in esecuzione.

Verrà trattato un caso specifico riguardante Semi di Libertà, un'organizzazione non profit, fondata nel 2013 che si occupa del recupero e del reinserimento dei detenuti. Il caso è particolarmente interessante anche per l'utilizzo della piattaforma on-line Economia Carceraria, nella quale comunicano e collaborano alcune realtà specializzate nella produzione di beni all'interno dei penitenziari. Infine verrà affrontato il tema della sostenibilità e della collaborazione in un'azienda come Enel per avere testimonianza di come una parte del mondo imprenditoriale sia sempre più indirizzato verso la collaborazione.

Come già notato in precedenza in Italia, come negli Stati Uniti, si sta assottigliando il distacco tra il mondo profit ed il mondo non profit e sono in aumento delle inedite collaborazioni tra queste due realtà. Il secondo settore è sempre più condizionato dai principi di sostenibilità anche in conseguenza dell'Agenda 2030, l'ambizioso programma delle Nazioni Unite, che è costituito da 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile articolati in 169 target specifici che i paesi dell'ONU si sono impegnati a raggiungere entro il 2030. Inoltre si fanno strada nuovi parametri di ricchezza e benessere, già negli anni '70 nel Buthan si misurava la ricchezza del paese attraverso la "Felicità Interna Lorda"; nel 2013 l'ISTAT ha introdotto il BES (Benessere Equo e Sostenibile) che si costituisce di dodici dimensioni: salute; istruzione e formazione; lavoro e conciliazione tempi di vita; benessere economico; relazioni sociali; politica e istituzioni; sicurezza; benessere soggettivo; paesaggio e patrimonio culturale; ambiente; innovazione, ricerca e creatività; qualità dei servizi.

In aggiunta a questo processo di convergenza tra profit e non profit va evidenziato ancora una volta il nuovo ruolo della Pubblica Amministrazione. Quest'ultima non ha più l'esclusiva sulla produzione di servizi di interesse generale, ma ha il compito di porsi come regolatore dei principi collaborativi con imprese e Terzo Settore e come coordinatore nell'utilizzo delle risorse del territorio. In tal modo diventa anche garante di un ripensamento della governance incentrata sulla collaborazione stessa.

3.2 A che punto è la riforma del terzo settore?

Gabrielo Sepio, coordinatore del tavolo tecnico- fiscale per la riforma del Terzo Settore presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, oggi membro del Consiglio Nazionale del Terzo Settore e del Comitato della Fondazione Sociale risponde così: “E’ un cantiere ancora in costruzione, ma questo non dovrebbe stupire dal momento che si tratta di una riforma strutturale che interessa una platea eterogenea costituita da più di 350mila enti: associazioni cooperative...”⁴¹

I risultati del censimento Istat pubblicati nel 2011 sul terzo settore avevano fotografato una realtà complessa ed eterogenea: più di 300 organizzazioni, 5 milioni di volontari, un settore disciplinato da numerose leggi specifiche per ogni tipologia di enti.

La necessità di dare un ordine al contesto è stata affidata alla legge delega n.106 del 2016 che rappresenta una cornice sul Terzo Settore, demandando a successivi decreti l’applicazione concreta delle novità sul settore.

La legge delega prevedeva l’emanazione di sette decreti entro il 2017. Dei sette cinque sono stati pubblicati tra marzo e settembre 2017. Si tratta, in ordine cronologico, dei decreti in materia di:

- Servizio civile universale, (D.Lgs.40/2017) –corretto dal d.lgs. n. 43 del 2018
- Cinque per mille, D. Lgs.111/2017
- Impresa sociale, D-lgs 117 del 2017 corretto dal D.lgs 95 del 2018
- Codice del Terzo settore (D.Lgs.117/2017) –corretto dal d.lgs. n. 105 del 2018.
- Statuto della Fondazione Italia sociale. DPR 28 luglio 2017)

Nel corso del 2018 il percorso rallenta, anzi si ferma: vengono apportati, con appositi decreti ministeriali, solo dei correttivi ai decreti precedenti.

Ma per rendere la riforma del Terzo settore davvero funzionante in ogni sua parte ci sarà bisogno di ulteriori atti normativi. Un vero “cantiere della riforma” riassunto nella tabella n 3.1 riferita allo stato di avanzamento lavori alla data 31/01/20 redatta dal Forum del Terzo Settore.

⁴¹ Riforma del Terzo settore. Dal 5 per mille alle erogazioni in natura: a che punto sono i decreti della Riforma. Sara De Carli. 9/11/2019. <http://www.vita.it/it/article/2019/11/09/dal-5-per-mille-alle-erogazioni-in-natura-a-che-punto-sono-i-decreti-d/153237/>



Tabella 8. Fonte (<https://www.csvnet.it/component/content/article/144-notizie/2842-il-cantiere-della-riforma-a-che-punto-sono-gli-atti-per-farla-funzionare>)

Una delle novità più significative fino ad oggi messe in onda è il Codice del Terzo Settore. Si tratta del decreto legislativo più corposo (104 articoli) tra i cinque emanati dopo la legge delega per la riforma del Terzo settore (106/2016). Saranno necessari ulteriori decreti ministeriali perché funzioni nella pratica. Il codice presenta alcune importanti novità:

- vengono abrogate le numerose normative precedenti, sul volontariato, sulle associazioni di promozione sociale, oltre che buona parte della “legge sulle Onlus”;
- vengono incluse in un solo testo tutte le 7 tipologie di organizzazioni che da ora in poi si dovranno chiamare Enti del Terzo settore (Ets). : organizzazioni di volontariato (che dovranno aggiungere Odv alla loro denominazione); azioni di promozione sociale (Aps); imprese sociali (incluse le attuali cooperative

- sociali), per le quali si rimanda a un decreto legislativo a parte; enti filantropici; reti associative; società di mutuo soccorso; altri enti (associazioni riconosciute e non, fondazioni, enti di carattere privato senza scopo di lucro diversi dalle società);
- non rientrano negli Ets: le amministrazioni pubbliche, le fondazioni di origine bancaria, i partiti, i sindacati, le associazioni professionali, di categoria e di datori di lavoro;
 - si prevede inoltre l'obbligo per gli Enti del Terzo settore di iscriversi al Registro unico nazionale del Terzo Settore presso il ministero delle Politiche sociali, ma gestito e aggiornato a livello regionale.
- Inoltre, presso il Ministero delle Politiche Sociali, viene costituito il Consiglio nazionale del Terzo settore con fini consultivi e di armonizzazione legislativa dell'intera materia;
- vengono definite in un unico elenco riportato all'articolo 5 le "attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale" che "in via esclusiva o principale" sono esercitate dagli Enti del Terzo settore. Si tratta di un elenco che "riordina" appunto le attività consuete del non profit (dalla sanità all'assistenza, dall'istruzione all'ambiente) e ne aggiunge alcune emerse negli ultimi anni (housing, agricoltura sociale, legalità, commercio equo).

Gli Ets con l'iscrizione al registro dovranno attenersi a degli obblighi precisi riguardanti l'organizzazione, la trasparenza nei bilanci, i rapporti di lavoro e i relativi stipendi, l'assicurazione dei volontari, la destinazione degli eventuali utili. Avranno la possibilità di accedere ad una serie di vantaggi economici ed esenzioni previsti dalla riforma: di incentivi fiscali maggiorati (per le associazioni, per i donatori e per gli investitori nelle imprese sociali), di risorse del nuovo Fondo progetti innovativi, di lancio dei "Social bonus" e dei "Titoli di solidarietà".

Inoltre vengono date indicazioni alle PA su come cedere senza oneri alle associazioni beni mobili o immobili per manifestazioni, o in comodato gratuito come sedi o a canone agevolato per la riqualificazione; su come incentivare la cultura del volontariato (soprattutto nelle scuole); su come coinvolgere gli Ets sia nella programmazione che nella gestione di servizi sociali, nel caso di Odv (Organizzazione di volontariato) e Aps (Associazioni di promozione sociale) "se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato".

Nel Codice vengono introdotte nuove modalità di relazione tra le PA e il Terzo Settore, si passa da una relazione di autorizzazione ad un riconoscimento dell'esistenza di soggetti che operano nel mercato, con una logica imprenditoriale creando valore per la comunità. Con l'emanazione del Codice viene riconosciuto il ruolo del settore, chiamato insieme agli enti pubblici, a svolgere interventi per rafforzare la coesione sociale e ad assicurare una maggiore tutela dei diritti sociali e civili.

L'articolo 2 del Codice riconosce il valore e la funzione sociale del Terzo Settore, quale espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo; ne promuove lo sviluppo che viene favorito anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali. Si sottolinea e si cerca di valorizzare il ruolo delle amministrazioni sia a livello centrale che locale per la loro visione d'insieme in grado

di indirizzare gli interventi del settore in armonia con gli obiettivi pubblici e su basi giuridiche di trasparenza. L'articolo 55 del Codice affida alle amministrazioni pubbliche il ruolo di coinvolgere le ETS attraverso le attività di co-programmazione e co-progettazione per la realizzazione di un ampio sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Co-programmazione: “È finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”⁴²; è quindi il momento in cui il Terzo Settore può partecipare a pieno titolo alla formazione delle politiche pubbliche, portando la propria conoscenza del contesto.

Co-progettazione: “La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2”.⁴³

L'articolo 56 del codice tratta il tema della convenzione: le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale per lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato. La co-programmazione e la co-progettazione sono modalità di relazione tra enti pubblici e Terzo Settore ispirate al principio di collaborazione per perseguire insieme una finalità condivisa.

L'esito di questo processo può anche consistere in forme di accreditamento, con la costituzione di un albo aperto di soggetti con cui un ente pubblico può stabilmente collaborare su specifici interventi.

La nuova relazione descritta negli articoli 55-56 richiede una evoluzione da parte dei soggetti coinvolti: il Terzo Settore e le amministrazioni pubbliche si trovano a dover ripensare ai reciproci ruoli all'interno di un quadro normativo. Nella collaborazione con il Terzo Settore, la PA deve, individuare e rispettare i caratteri identitari delle differenti organizzazioni, coinvolgendo quei soggetti che, per struttura e vocazione, siano più vicini e rispondenti rispetto ai bisogni presi in considerazione dall'amministrazione pubblica.

Dal lato delle organizzazioni le attività di co-programmazione e co-progettazione favoriscono la creazione di reti di aggregazione al fine di presentarsi come unico soggetto in grado di rispondere a più compiti richiesti creando un interlocutore unico verso il pubblico.

In attesa del completamento dell'iter attuativo della riforma la portavoce del Forum del terzo settore, Claudia Fiaschi, in un' intervista al quotidiano online Vita il 9 gennaio ha indicato le priorità per il 2020: si spazia da una chiarezza maggiore sull'articolo 7 del Codice in merito alla raccolta di fondi e alle erogazioni in natura alle linee guida per la partecipazione dei lavoratori e dei beneficiari alla guida degli Ets, nonché a fornire una maggiore chiarezza sugli schemi di bilancio degli Enti, al fine di garantire orientamenti operativi nella elaborazione dei report economici. Prevedere una normativa che assicuri la piena operatività degli articoli 55, 56 e 57, in quanto i temi di co-progettazione e co-programmazione, essendo una specificità tutta italiana,

⁴² Codice del Terzo settore. Art 55 c.2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/02/179/so/43/sg/pdf>

⁴³ Codice del Terzo settore. Art 55 c.3. [gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/02/179/so/43/sg/pdf](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/02/179/so/43/sg/pdf)

devono essere messi in relazione in modo intelligente e non remissivo con il Codice dei contratti e con le linee di indirizzo comunitario. La mancanza di una relazione ed interpretazioni diverse hanno determinato una situazione di stallo delle attività.

Non da ultimo realizzare le attività necessarie alla piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo Settore. Il decreto, ricorda la portavoce, è già in una fase di stesura e il lavoro di concertazione con le regioni è in stato avanzato c'è una bozza con alcune modifiche in discussione. L'importante su questo punto è fare bene più che fare presto. La preoccupazione è che il decreto possa realizzare delle tipologie di Ets troppo specifiche mettendo in discussione la natura dell'ente ma anche quella delle reti che nel tempo si sono create. E' necessario prevedere una convergenza tra livelli istituzionali diversi dal momento che si passerà da una legittima autonomia della gestione degli albi regionali da parte delle regioni ad una autonomia coordinata dal Registro Unico Nazionale. Altro elemento importante, è che contestualmente all'avvio dell'operatività del Runts ci siano effettivamente le autorizzazioni UE al nuovo dispositivo fiscale, quindi è urgente l'invio della richiesta alla Commissione europea, ma anche la predisposizione dell'impianto di vigilanza delle imprese sociali.

La riforma ad oggi presenta ancora dei vuoti e delle incertezze che rendono difficile fare un bilancio sugli effetti, il settore chiede una maggiore solerzia da parte del legislatore a realizzare la messa in onda di una riforma ormai dichiarata da 5 anni.

3.3 Le reti, le relazioni e il digitale

Nell'ambito del Terzo Settore la rete è intesa come quella costruzione di relazioni e di partnership tra chi condivide e persegue finalità e obiettivi comuni. L'attitudine a costruire reti sociali è quindi una qualità che contraddistingue tutto il mondo dell'associazionismo e del volontariato. Nella pratica fare rete vuol dire condividere obiettivi comuni, le azioni da svolgere e coinvolgere tutti i partner necessari alla realizzazione del progetto. Le relazioni per il terzo settore rappresentano un asset fondamentale.

“Ad ottobre 2017 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso noto che il Forum Nazionale del Terzo Settore, a conclusione della procedura di avviso pubblico per l'attuazione degli articoli 59 e 64 del Codice del Terzo Settore, è risultato essere l'associazione di enti del Terzo settore maggiormente rappresentativa sul territorio nazionale, in ragione del numero degli enti aderenti. Rappresenta 87 organizzazioni nazionali di secondo e terzo livello – per un totale di oltre 141.000 sedi territoriali – che operano negli ambiti del Volontariato, dell'Associazionismo, della Cooperazione Sociale, della Solidarietà Internazionale, della Finanza Etica, del Commercio Equo e Solidale del nostro Paese. Il Forum del Terzo Settore ha quale obiettivo principale la valorizzazione delle attività e delle esperienze che le cittadine e i

cittadini autonomamente organizzati attuano sul territorio per migliorare la qualità della vita, delle comunità attraverso percorsi, anche innovativi, basati su equità, giustizia sociale, sussidiarietà e solidarietà.

I principali compiti:

- la rappresentanza sociale e politica nei confronti di Governo ed Istituzioni;
- il coordinamento e il sostegno alle reti interassocitative;
- la comunicazione di valori, progetti e istanze delle realtà organizzate del Terzo Settore.

Sulla base di un patto coerente con quello nazionale si sono costituiti 20 Forum regionali, numerosi Forum provinciali e locali cui aderiscono le realtà della società civile che operano a livello territoriale.”⁴⁴ Inoltre il Forum effettua attività formativa ed informativa, anche verso terzi e presenta un sito aggiornato in tempo reale su tutte le novità che impattano sul Terzo Settore, inoltre pubblica studi analisi e ricerche.

Il Forum tra le numerose analisi che realizza sul settore ha commissionato uno studio volto ad indagare le reti del Terzo Settore. L'ultimo rapporto risale al 2018, altre due analisi erano state già condotte nel 2009 e nel 2012.

L'importanza di questo approfondimento deriva dalla convinzione che le reti del Terzo Settore siano uno strumento imprescindibile per creare quella coesione sociale così fondamentale per la tenuta e sviluppo di qualsiasi società.

Scopo principale dell'indagine è stato quello di quantificare la rete di relazioni instaurata dagli associati con l'esterno. Una sezione specifica del questionario è stata proprio dedicata ad identificare i soggetti individuali e collettivi, con cui le organizzazioni aderenti al Forum stabiliscono dei legami e gli elementi prioritari sui quali si fonda la relazione. Dall'analisi si evince, sempre per le associazioni appartenenti al Forum, che le organizzazioni si relazionano prioritariamente con la Pubblica Amministrazione, a sottolineare una “tradizione” consolidata nel nostro Paese, in cui il Terzo settore è da sempre complementare o alternativo alla Pubblica Amministrazione nella progettazione ed erogazione dei servizi. Si privilegiano di gran lunga i rapporti con le Istituzioni pubbliche (nazionali, regionali o locali), ASL, università e scuole, altre reti o movimenti sociali in particolare per definire le attività e/o realizzare progetti. Va sottolineato come ben 20 reti su 59 (circa 1/3) si consultino con partiti o organizzazioni sindacali per definire le proprie attività.

Queste reti, molto attente ai rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, registrano uno scarsissimo coinvolgimento con altre, come movimenti sociali o gruppi di interessi; si registra un segno di attenzione a soddisfare il “soggetto pagatore” piuttosto che il destinatario delle attività. In particolare le relazioni appaiono poco significative con le fondazioni di origine bancarie. Ci sono ampi margini di miglioramento dei rapporti, non solo per il finanziamento delle attività e realizzazione dei progetti, ma anche e soprattutto per quanto attiene la programmazione degli interventi e la loro valutazione. Anche gli organi di stampa appaiono poco coinvolti dalle reti, nonostante la sempre più elevata esigenza di trasparenza e di accountability. Si registrano rapporti marginali (anche se in aumento) con le imprese private, intendendo con queste gli enti profit, forse

⁴⁴ Forum del Terzo settore, chi siamo. <https://www.forumterzosettore.it/chi-siamo/il-forum-del-terzo-settore/>

ancora segno di diffidenza di rapporti tra questi due mondi. Il rapporto specifica un ricorso quasi obbligato verso le relazioni con il pubblico e individua una relazione ben poco organizzata con gli stakeholder.

La difficoltà di fare unione, di sconfiggere una frammentarietà anche interna al Terzo Settore non in grado di costituire delle reti su servizi comuni è il vero punto di debolezza. Il Terzo Settore anche a seguito della Riforma, deve iniziare a sviluppare una nuova progettualità. La scarsità delle risorse pubbliche impone ai principali attori Imprese, Terzo Settore e Pubblica Amministrazione di trovare una modalità di relazione e organizzazione più funzionale a fornire al welfare un supporto integrato ed efficace e produrre un impatto sociale effettivo e misurabile.

“Fare sistema” fra realtà del mondo non profit, fare sistema fra profit e non profit, e basare la relazione sui nuovi mezzi tecnologici, che la rivoluzione digitale mette a disposizione, è una delle strategie da realizzare in tempi brevi.

Un esempio di successo di fare sistema e cioè di integrazione fra imprese, Terzo Settore e istituzioni, è stato il processo che ha portato alla nascita della rete ONDS (Osservatorio Nazionale sul Disagio e la Solidarietà nelle Stazioni Italiane). L’ Osservatorio nato come un partenariato tra Ferrovie dello Stato Italiane, ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e la Europe Consulting Onlus come rappresentante di una rete di cooperative e associazioni italiane di servizi di Help Center, sportelli di orientamento sociale presenti oggi in 18 stazioni italiane. In questi sportelli operativi, presso spazi concessi in comodato gratuito da FS, gli enti erogano servizi in favore delle persone emarginate grazie ai finanziamenti delle istituzioni locali.

Da una sperimentazione avviata proprio all'interno di questo partenariato, è nata anche la piattaforma informatica Anthology, un sistema che permette agli operatori sociali di registrare le azioni di sostegno e supporto erogate in favore delle persone che si rivolgono agli sportelli e, al contempo, di mappare le evoluzioni del disagio sociale presente nelle stazioni. Oggi la piattaforma è diventata il software ufficiale utilizzato anche dal Comune di Roma per gestire i servizi di supporto alle persone senza fissa dimora e ai migranti della Capitale.

Per gli Ets la centralità dello sviluppo delle reti, delle relazioni è finalizzata non solo alla raccolta fondi, ma più in generale a migliorare l’organizzazione e i risultati conseguibili. La digitalizzazione nel Terzo Settore rappresenta un volano per facilitare queste attività. Ma a che punto è il processo di digitalizzazione del Terzo Settore? Italia No profit, riferimento del Terzo Settore per gli enti, i professionisti, i donatori, le aziende, ha pubblicato nel 2018 la prima indagine in Italia che analizza il rapporto tra gli enti non profit e il digitale attraverso un questionario online che ha coinvolto oltre 450 professionisti del settore suddivisi tra operatori interni e consulenti esterni agli enti. Il report sonda tre precisi aspetti: lo stato dell’arte del non profit digitale, le competenze digitali degli enti e dei board, le sfide che il settore si prepara a vivere.

La percezione tra gli operatori interni è che le organizzazioni manchino di visione strategica sulle tematiche digitali e che in particolare i board non abbiano compreso le potenzialità se applicate al settore. Nel 34% degli intervistati il digitale è utilizzato, anche se senza approccio strategico, infatti il 58% del campione

ammette di vivere la digital transformation con un certo livello di incoscienza, non avendo una chiara strategia al riguardo.

Una percentuale consistente del campione di Italia No Profit sottolinea scarse competenze digitali nelle fasce dirigenziali e manageriali (38%) e dove già siano presenti, andrebbero ampliate (31%). Farsi trovare in rete da un pubblico che sia il più vicino possibile al proprio target di riferimento, è indispensabile anche quando si perseguono obiettivi non lucrativi, infatti dalla ricerca emerge che ci sono competenze digitali nell'utilizzo dei social media e l'email marketing, ma risultano scarse le possibilità di fundraising legate al digitale. In particolare è assente il crowdfunding, tra le forme più diffuse ed efficaci di finanziamento di progetti imprenditoriali e creativi, usato nel Terzo Settore come forma di digital fundraising, che permette di rivedere il concetto di donazione e di sviluppo di progetti di innovazione sociale. Inoltre appare ancora debole l'adozione nel Terzo Settore di soluzioni altamente tecnologiche come l'intelligenza artificiale e il machine learning o di strategie per il business development e la digital governance. La mancanza di risorse economiche viene indicata come la causa principale del mancato sviluppo del digitale nel settore. Il Terzo Settore ha la stessa necessità di trasformazione digitale del mondo imprenditoriale e la medesima necessità di fondi per attuare questa trasformazione, avendo però meno risorse da investire rispetto alle imprese. Potenziare il sistema "reti" può sicuramente aumentare le possibilità di investimento del settore nella digitalizzazione.

3.4 Open Government

Lo sviluppo del digitale e la crescente pretesa di forme di governo trasparenti e collaborative hanno reso familiari termini come Open Government e E-democracy. Con il primo si fa riferimento ad una strutturazione istituzionale della partecipazione, mentre il secondo ad un processo di partecipazione democratica attraverso piattaforme digitali.⁴⁵ Nel corso del recente passato dell'occidente Reddick individua tre modelli di e-government⁴⁶:

- Modello manageriale
- Modello consultivo
- Modello partecipativo.

⁴⁵ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

⁴⁶ "L'espressione open government si è imposta nell'uso pubblico nel corso dell'ultimo decennio, affiancandosi e in molti casi sovrapponendosi a quella di e-government. Nonostante i due concetti presentino delle differenze teoriche, essi sono stati usati- sia nella pubblicistica sia in quella giornalistica e finanche nei policy documents delle pubbliche amministrazioni- come sinonimi. Risulta pertanto molto difficile- e di fatto inutile- procedere a una puntigliosa separazione concettuale fra open government ed e-government. Con l'espressione open government si fa riferimento a un concetto abbastanza fluido: esso comprende infatti le procedure di e-government ma anche quelle di e-governance: e nonostante sia invalso l'uso di tale espressione anche come prossima a quella di e-democracy, è evidente che in questo caso si tratta di una sovrapposizione semantica solo parziale." Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

Nel modello manageriale le tecnologie hanno principalmente finalità informative; in tal modo si viene a creare una logica di comunicazione unidirezionale, con limitatissime opportunità di partecipazione per i cittadini. Tale modello rientra nel paradigma del New Public Management, con il quale si ricerca un'efficienza amministrativa attraverso l'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni ed alla visione del cittadino-cliente, a cui era necessario fornire informazioni ma non spazi di partecipazione o collaborazione. Il secondo modello è incentrato sulla consultazione, i governi e le amministrazioni non si riducono solamente a informare, le tecnologie vengono utilizzate anche per avere dei feedback dai cittadini, raccogliendo informazioni sulle policy, vi sarà anche più capacità di mettere a punto dei miglioramenti qualitativi. A questo punto la comunicazione diviene bidirezionale ed il cittadino si trasforma da cliente in stakeholder. L'ultimo modello è quello partecipativo ed è quello che più di tutti avvicina le pratiche di e-government alle teorie più avanzate di open government. Nella dimensione di questo modello le tecnologie della comunicazione assumono una duplice funzione: da una parte si rivelano supporti d'agevolazione della partecipazione, dall'altra devono assicurare una relazione dialogica orizzontale tra Stato e cittadini.

Negli ultimi anni le numerose teorizzazioni inerenti al governo digitale hanno generato una sovrapposizione di concetti, eppure nella comunità di studiosi si è solidificata una definizione di open government. Quest'ultimo si compone di tre variabili che sono la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione ed ognuna presenta delle dimensioni specifiche (Tab.9). Per quanto concerne la trasparenza le dimensioni specifiche evidenziate sono l'accesso ai dati, la formazione e l'educazione dei cittadini alla fruizione degli strumenti di accesso e il monitoring, cioè il controllo delle politiche pubbliche. La partecipazione invece si esplica in altre tre dimensioni specifiche: la consultazione dei cittadini, la creazione di tavoli pubblici di proposta e la condivisione delle politiche pubbliche. Infine l'ultima variabile, la collaborazione, consta dell'orizzontalità, la trasversalità e la sussidiarietà circolare. Un fattore determinante di questo sistema è anche l'accountability, cioè il principio della responsabilità, che spingendo all'ascolto tra cittadini ed istituzioni contribuisce profondamente allo sviluppo di pratiche collaborative. Già da questi spunti generali si può notare come le teorizzazioni sul mondo digitale insistano molto sulla collaborazione e sulla creazione di circoli virtuosi incentrati sulla cooperazione di tutti i soggetti funzionali alla produzione di una politica pubblica efficiente. Gli enti del Terzo Settore in questo schema possono avere un ruolo cruciale, in quanto essendo associazioni ed avendo una conoscenza su alcune tematiche specifiche, si propongono come knowledge partner delle imprese private e delle pubbliche amministrazioni. Dal punto di vista degli studi digitali si è anche teorizzato su quelli che dovrebbero essere gli strumenti adatti per mettere in atto questo circolo virtuoso collaborativo e nella maggior parte delle analisi un ruolo centrale è stato affidato alla piattaforma digitale.

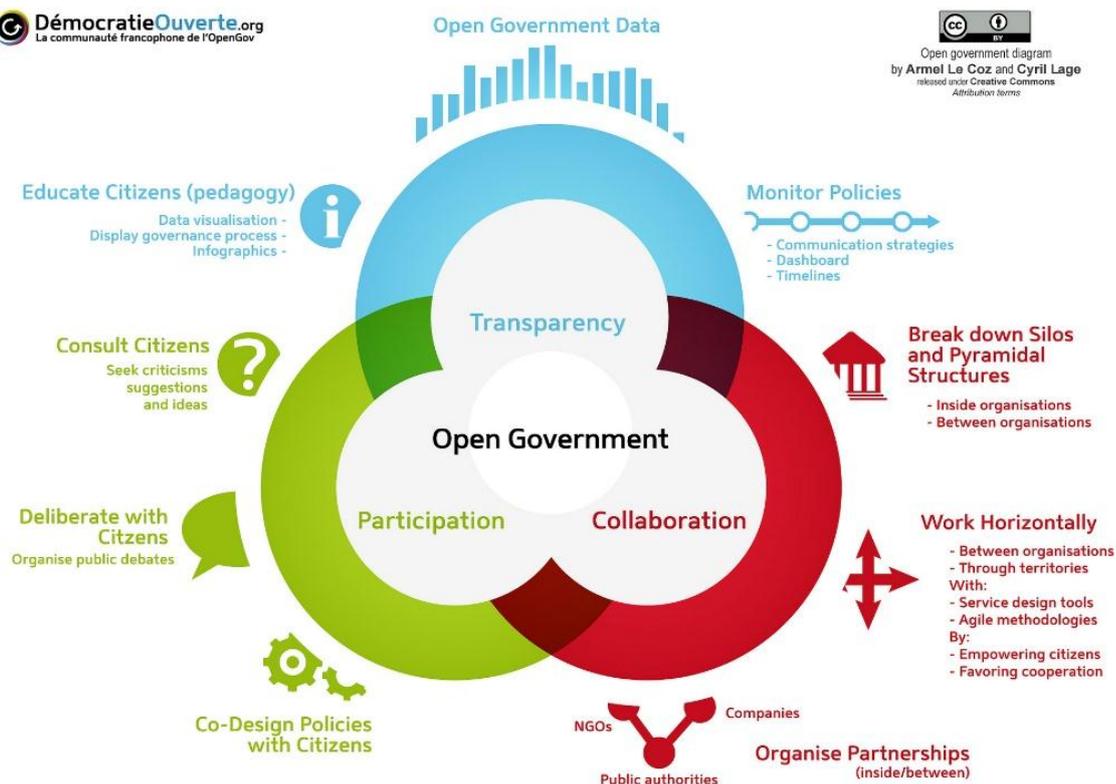


Tabella 9. Open Government. Fonte <https://www.democratieouverte.org/>

L'accezione che emerge dagli studi delle piattaforme di open government è sempre accostata all'efficienza delle politiche pubbliche o comunque del buon governo, infatti “non possono essere considerate esperienze di open government le esperienze di piattaforme di auto-aiuto o discussioni su temi specifici”⁴⁷. Comprensibilmente quando si parla di piattaforma di open government si fa riferimento a tutto il sistema di produzione di politiche pubbliche e non solo ad una dimensione specifica e proprio per queste ragioni la piattaforma deve possedere determinate caratteristiche: Inclusione, Apertura, Sicurezza e Riservatezza, Responsiveness e Deliberazione.

- **Inclusione:** la piattaforma deve essere strategicamente funzionale a ridurre la marginalità, quindi ha una delle sue finalità nel dare voce a tutti cittadini senza nessun tipo di discriminazione.
- **Apertura:** le piattaforme devono mettere a disposizione le informazioni e le conoscenze che contengono, garantendone la trasparenza.

⁴⁷ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

- Sicurezza e riservatezza: le piattaforme devono salvaguardare la sicurezza degli utenti dalle minacce presenti in rete come ad esempio il “trolling” o “il digital bullying” ed allo stesso tempo assicurare partecipazione e trasparenza senza ledere la riservatezza.
- Responsiveness: la piattaforma deve stimolare e tutelare l’interattività, ascoltando le istanze dei cittadini e stimolando relazioni orizzontali e limitando quelle top-down.
- Deliberazione: le piattaforme devono anche garantire i processi deliberativi reali.

Alcuni interventi legislativi in Italia testimoniano un lento avvicinamento alla messa in pratica dei concetti dell’open government. L’apertura delle amministrazioni alla collaborazione ed alla trasparenza, ed il Codice del Terzo Settore ne sono un esempio. L’altro snodo centrale per molti governi europei è la tecnologia e la digitalizzazione ed in questo in Italia non siamo al passo con le altre nazioni dell’occidente. Nel 2012 il governo Monti ha adottato l’Agenda digitale, cercando di utilizzare gli open data e la trasparenza come elementi strategici per combattere la corruzione ed implementare lo sviluppo economico del paese. Da quel momento tutte le regioni hanno avviato dei processi di digitalizzazione funzionali ad assicurare trasparenza, partecipazione e collaborazione. Questo processo non si è sviluppato in maniera omogenea nel paese, ci sono delle aree molto avanti che hanno avviato anche sistemi di partecipazione e collaborazione come la Toscana e l’Emilia Romagna, mentre altre zone del paese, specialmente quelle rurali, affrontano ancora gravi problemi di copertura. Nonostante a livello nazionale il maggior investimento al momento sia rivolto verso la digitalizzazione dei servizi pubblici e finalizzato a creare delle infrastrutture che siano in grado di supportare dei database aperti e alla creazione e manutenzione di una connessione a banda larga che possa raggiungere ogni zona del paese. Tra gli aspetti al momento più efficienti della digitalizzazione del paese si può riscontare la collaborazione, anche se a livello nazionale vi sono ancora delle carenze tecnologiche. A livello locale invece le organizzazioni della società civile contribuiscono sempre di più all’istituzionalizzazione di forme di collaborazione. Emiliana De Blasio nel suo lavoro sull’open government citando Lisa Blomgren Bingham mette in luce come le pratiche di open government si basino sul modello di governance collaborativa, “nella misura in cui intendono coinvolgere attori come cittadini, società private e non profit nel processo decisionale, sia attraverso incontri offline e attività online”⁴⁸. Tale collaborazione è più facile coltivarla a livello locale piuttosto che su scala nazionale, poiché l’ascolto e la comunicazione tra i vari soggetti è più stimolata e stabile. La professoressa De Blasio riporta anche i sei punti che Chris Ansell e Alison Gash individuano nel definire il concetto di governance collaborativa:

- “le agenzie e le istituzioni pubbliche sono il promotore principale delle pratiche collaborative, nel senso che la governance collaborativa resta un modo per esercitare l’autorità pubblica;
- nel processo sono coinvolti più attori non statali, sia sotto forma di associazioni che rappresentano interessi rilevanti sia attraverso la partecipazione diretta di individui interessati e coinvolti;

⁴⁸ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

- i partecipanti hanno un vero potere decisionale e non sono semplicemente consultati;
- la collaborazione ha un quadro formale, distinto da reti informali e gruppi di interesse;
- il processo è orientato ad ottenere il consenso dei partecipanti (anche se il consenso completo è difficile da raggiungere), a differenza dei processi decisionali autoritari;
- l'obiettivo è la formazione di politiche pubbliche o la gestione di risorse pubbliche.”⁴⁹

De Blasio continua l'analisi affermando che nella governance collaborativa l'azione di governo è il risultato della collaborazione di un insieme di soggetti che sono “partner” nel processo di decisione e scelta. Lo Stato in tal modo si riduce ad “essere una piattaforma che detta regole, fornisce risorse e competenze per costruire un quadro di facilitazione per tutte le altre parti interessate a collaborare”.⁵⁰ Inoltre viene messa in luce l'importanza della piattaforma, come strumento principale per poter mettere in moto questo processo. Risulterebbe una cornice nella quale gli enti pubblici siano incaricati di dettare le regole per una collaborazione efficiente. Questo tipo di collaborazione si sposa alla perfezione con lo spazio che richiamano sempre di più imprese ed enti del terzo settore nella fase decisionale. Come si vedrà con i due casi studio di Enel e della Onlus Semi di libertà, che sono due realtà diverse in tutti i loro aspetti: una società profit, ed una non profit; un'azienda con elevatissimo numero dipendenti ed una piccola associazione; eppure entrambe sentono l'esigenza di attivare questo circolo virtuoso comunicativo e decisionale che possa coinvolgere anche le istituzioni.

Tra gli studiosi vi sono anche numerosi scettici delle pratiche di open government, i quali ne evidenziano una trasparenza illusoria e una partecipazione controllata al fine di assicurare una maggiore efficienza nella produzione dei servizi. Per evitare che vi siano delle degenerazioni da questo punto di vista De Blasio evidenzia l'esigenza di ripensare lo Stato come una piattaforma democratica, che possa assicurare uguaglianza ed apertura ed anche l'esigenza di valutarne l'operato. A questo punto diviene cruciale studiare la democraticità di una piattaforma. Per farlo individua una griglia di analisi suddivisibile in cinque momenti:

- l'analisi delle variabili indipendenti;
- la dimensione dell'accesso;
- la dimensione della trasparenza;
- la dimensione dell'interazione;
- l'area specifica della piattaforma cioè se essa faccia riferimento all'e-government, agli open data o alla partecipazione.

Le variabili indipendenti individuate sono tre: il codice, il finanziamento e l'istituzionalizzazione. Il codice può essere chiuso o aperto, e la differenza non coincide solo con la trasparenza ma anche con l'opportunità di modificare l'organizzazione e la struttura della piattaforma. Partendo dal presupposto che un ente pubblico per

⁴⁹Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

⁵⁰ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

realizzare una piattaforma utilizzi sempre fondi pubblici la differenza che concerne i due tipi di finanziamento riguarda la progettazione della piattaforma stessa. Viene indicato come finanziamento privato quando l'ente pubblico usufruisce di un software di proprietà privata e già realizzato. Si fa riferimento ad un finanziamento pubblico quando l'ente investe nella progettazione di un proprio software. Infine l'ultima variabile indipendente è l'istituzionalizzazione che può essere presente o assente.

L'analisi della dimensione dell'accesso si esplica attraverso tre indicatori che sono: ingresso, anonimato ed informazione organizzata. Quella della trasparenza invece si esplica in tre variabili: il monitoring, gli open data e i dati geografici. La dimensione dell'interazione è funzionale a distinguere le piattaforme di e-government e di partecipazione o collaborazione, si articola in quattro variabili: interazione, comunità informali, servizi e oggetto. L'ultimo step dell'analisi è il confronto tra le varie tipologie di piattaforme e-government, open data e partecipazione/collaborazione. L'ipotesi dello studio, oggi avallato da molti altri a livello mondiale, è che trasparenza, partecipazione e collaborazione (i tre valori centrali dell'open government) siano riscontrabili in ogni tipologia di piattaforma assumendo forme diverse a seconda del contesto.

E-government	Accesso-disponibilità dei servizi. Interoperabilità- trasparenza dei sistemi	Canali di supporto, facilità d'uso. Interattività- livelli di interazione.	Partnership pubblico-privata (collegamento a siti di proprietà privata)
Open data e trasparenza	Qualità dei dati	Community e risorse condivise	Collaborazione con altri enti- fonti dei dati. Collaborazione con attori privati – spazio per servizi innovativi e app.
Partecipazione e collaborazione	Accountability – chiarezza delle regole di ingaggio e presenza di strumenti di monitoraggio	Livelli di partecipazione – qualità deliberativa	Pluralità di attori. Creazione e coordinamento di network

Tabella 10. Le declinazioni del governo aperto in tre tipi di piattaforme. Variabili dell'open government. Fonte: Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

Considerando il circolo virtuoso tra non profit- profit ed istituzioni come un processo inserito all'interno delle variabili dell'open government, un'ipotetica piattaforma che possa applicare tale processo andrebbe a ricadere nella tipologia Partecipazione e collaborazione. Un importante punto di partenza, come evidenziato dalla

tabella, è la chiarezza delle regole e presenza di strumenti di monitoraggio. Il legislatore potrebbe fissare dei principi generali, delegando le regole specifiche alle singole amministrazioni, in modo tale che queste ultime riescano a rispondere efficientemente alle esigenze del territorio. Le regole dovrebbero essere soprattutto chiare, in modo tale da non confondere e disincentivare la partecipazione dei privati. Due criticità principali potrebbero condizionare la progettazione di una piattaforma collaborativa:

- una strutturale fa riferimento allo scarso sviluppo del digitale all'interno delle amministrazioni e degli enti del terzo settore che dovrebbero occuparsi della progettazione e del controllo delle piattaforme;
- l'altra riguarda la difficoltà di regolare uno strumento del genere, mettendo da una parte l'efficienza dall'altra la rappresentanza. Questo tipo di confronto più volte ha condizionato il potere amministrativo. Essendo una piattaforma riguardante la collaborazione virtuosa tra imprese, Terzo Settore ed istituzioni la scelta dovrebbe propendere, almeno teoricamente, sull'efficienza, assicurando magari la partecipazione dei cittadini alla deliberazione attraverso l'adesione ad un ente del Terzo Settore o come rappresentanti di un'impresa privata.

La seconda possibile criticità mostra come una piattaforma che supporti un circuito virtuoso di collaborazione tra enti del Terzo Settore, imprese ed istituzioni non può essere l'unica piattaforma; deve piuttosto inserirsi in un contesto di open government dove la rappresentanza del singolo cittadino sia tutelata da altre piattaforme. E' altrettanto importante che le istituzioni non perdano l'iniziativa di collaborazione.

3.5 Casi Studio

A questo punto l'analisi dell'attuale situazione del Terzo Settore procede con due casi studio: Semi di Libertà ed Enel. Il primo soggetto è un ente del terzo settore, il secondo una delle più grandi aziende italiane. In loro rappresentanza ho incontrato Paolo Strano, presidente di Semi di Libertà, e Filippo Rodríguez, Head of Sustainability di Enel e Managing Director di Enel Cuore Onlus.

Semi di Libertà è un'associazione che si occupa di combattere la recidiva attraverso il micro-birrificio Vale la Pena ed allo shop Economia Carceraria. Entrambi i canali si basano sull'idea di reinserire i detenuti nel mercato del lavoro.

Ho incontrato il Presidente di Semi di Libertà il 22 Gennaio 2020 al fine di indagare direttamente il modo di operare di una società del Terzo Settore, e di trattare alcune tematiche sulla sua esperienza e sulla situazione del settore. Abbiamo affrontato le criticità della qualifica di impresa sociale nella sua esperienza, contrapposta alla fiducia riposta nella Società Benefit; l'importanza del digitale sia come piattaforma di partecipazione e comunicazione sia come strumento ausiliario di formazione nei penitenziari; della comunicazione interna al Terzo Settore, tra gli stessi operatori, ed esterna, con imprese o cittadini e con la pubblica amministrazione. Da questo contesto sono emerse delle novità significative come il "Forum del Terzo Settore", punto di

riferimento per tutte le realtà non profit, e vecchie criticità stantie come l'avversione al rischio dei politici o la profonda spaccatura tra il Nord e il Sud, che incidono anche in questo ambito.

Il 6 febbraio ho incontrato Filippo Rodríguez, Head of Sustainability di Enel e Managing Director di Enel Cuore Onlus. L'intervista ha approfondito i temi riferiti alla sostenibilità per Enel e quanto in generale oggi nel mondo delle imprese sia interiorizzata nel profitto; la relazione che intercorre tra Enel ed Enel Cuore; in che modo un'azienda privata, per essere sostenibile, in fase di progettazione coinvolga gli altri soggetti interessati; quanto gli enti del Terzo Settore partecipino alle attività delle imprese, in che modo, e con quale ruolo; perché ad un'impresa conviene coinvolgerli; come si pongono le istituzioni rispetto a una comunione di intenti con le imprese e gli enti del Terzo Settore; ed infine che ruolo potrebbe avere la digitalizzazione in un processo collaborativo tra questi tre soggetti.

a) Semi di libertà

Semi di libertà nasce nel 2013 formalmente come un'associazione non profit iscritta alla Camera di Commercio e con partita Iva, agendo sostanzialmente come una vera e propria Impresa Sociale. La mission dell'associazione è quella di abbassare il tasso di recidiva dei detenuti e per farlo, come stabilito nello statuto, si è dedicata alla produzione e vendita commerciale di birra artigianale. L'idea parte dal presupposto che se un detenuto è in grado di svolgere un mestiere al momento della sua scarcerazione le possibilità di tornare a delinquere si abbassano drasticamente. Allo stesso tempo l'associazione, essendo iscritta all'albo regionale delle ONLUS, per legge, non poteva dividere gli utili così tutto il profitto generato dall'attività andava reinvestito nell'associazione stessa. Dopo una fase iniziale attraverso questo modello societario ibrido Semi di libertà ha lasciato la vendita della birra, l'iscrizione alla Camera di Commercio ed ha chiuso la partita Iva. In tal modo i finanziamenti si sono circoscritti alle donazioni e alle vie istituzionali attraverso i bandi. L'esperienza della gestione del micro-birrificio "Vale la pena" è durata dal 2014 al 2019, e ad oggi può considerarsi uno spin off di Semi di libertà, insieme all'altra attività "Economia Carceraria", di cui tratteremo in seguito. "Vale la pena" ad oggi è un'attività commerciale e in un certo senso ricopre le attività di cui prima era responsabile l'associazione Semi di Libertà: produrre e vendere birra prodotta dai detenuti. Dopo aver ottenuto un finanziamento, ha aperto un Birrificio-Shop a Roma, nel quale viene svolta attività di ristorazione e viene offerta la possibilità di acquistare beni provenienti dall'economia carceraria. La speranza è quella di crescere provando anche ad aprire dei birrifici dentro i penitenziari per svolgere una doppia funzione: quella di insegnare i vari mestieri della filiera nella produzione della birra artigianale in modo da consentirgli di andare a lavorare anche altrove, una volta scontata la pena, e di assumerne altri all'interno dei birrifici "Vale la Pena". Il tutto chiaramente generando profitto con l'ambizione, dopo aver trovato una stabilità, di lanciarsi nel mercato dell'equity rafforzando in tal modo la società con l'ingresso di nuovi finanziatori che permettano di aprire più birrifici, aumentare la produzione e soprattutto di assumere più detenuti. L'altro "spin off" di Semi di Libertà è Economia Carceraria che è una S.r.l focalizzata sulla vendita di beni prodotti dai penitenziari

nei suoi shop ed online. Semi di libertà tramite queste due costole si propone come un'associazione hub, con l'intento di poter diventare un'incubatrice di tutta l'economia carceraria in Italia. Lo shop on-line di Economia Carceraria è diventato una vetrina per molte realtà di questo genere, che vengono ospitate sulla piattaforma per promuovere e vendere i loro prodotti realizzati nei penitenziari. Inoltre il presidente Paolo Strano ha rivelato l'intenzione di cercare di aprire sempre più alla digitalizzazione, sia come piattaforma di collegamento tra le diverse realtà dell'economia carceraria, ma anche alla realtà virtuale. Quest'ultima potrebbe aprire nuove frontiere per la detenzione, offrendo opportunità di ogni genere, dall'incontro virtuale con le più varie forme d'arte alla sensazione di evasione. La piattaforma Economia carceraria è una realtà che si propone come una novità assoluta in questo campo, all'interno della piattaforma vi sono collaborazioni con l'Ucciardone di Palermo, con la Casa Circondariale di Trani e la femminile di Lecce, con l'Istituto Penale minorile di Palermo, con il Lorusso e Cotugno di Torino, con la Casa Circondariale di Ragusa, con l'Istituto Penale di Rebibbia e con la Casa Circondariale femminile di Pozzuoli. La piattaforma offre la possibilità di acquistare i vari prodotti dell'economia carceraria che si concentrano principalmente sul settore alimentare, pasta, pane e dolci, con qualche eccezione riguardanti dei prodotti manifatturieri. Inoltre Semi di Libertà si fa garante di eventi sull'economia penitenziaria e sta lanciando altri progetti, in fase di esecuzione dal loro sito possiamo notare "Work (in) Out", basato sulla realtà virtuale. Quest'ultima iniziativa si propone di offrire la possibilità di fare attività fisica, vedere mostre e musei con la finalità di agevolare la detenzione e renderla più funzionale ad un futuro reinserimento, abbassando anche il tasso il livello di tensione. Tra i progetti da attivare si nota "Social Hub", con il quale Semi di Libertà si candida come Hub della progettualità di imprenditoria sociale nell'ambito dell'economia carceraria; funzionale sarà l'apertura di una sezione Lab dove studenti ed imprenditori potranno sfruttare la rete dell'associazione per definire e promuovere le loro idee. Il tutto volto a perfezionare gli studi su una valutazione d'impatto, utile anche ad attirare investimenti e partecipazioni di enti pubblici e privati attraverso bandi e collaborazioni che possano valorizzare il lavoro nei penitenziari. Questo tentativo ambizioso di riuscire a coinvolgere in un'unica piattaforma istituti privati, pubblici e non profit volti alla misurazione di impatto e assistenza sarebbe un passo importantissimo per le nuove frontiere digitali della democrazia. L'altra faccia della medaglia è la sporadicità con la quale le istituzioni pubbliche si interessano davvero a queste realtà locali socialmente attive. Allo stesso tempo è giusto metter in luce le collaborazioni che Paolo Strano ha raccontato specialmente quella con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria a Roma. Le difficoltà insorgono principalmente con quei ruoli più politici che spesso non rischiano per la paura di pagare un prezzo elettorale. Il presidente di Semi di Libertà ha anche esposto quella che secondo lui è la criticità dell'impresa sociale, la non spartizione degli utili, o la limitata spartizione, motivo per cui ha deciso, almeno per il momento, di non intraprendere quella strada e allo stesso tempo ha ribadito l'interesse che ha generato la Società Benefit. La stringente politica sulla spartizione degli utili, d'altronde anche comprensibile, considerando le agevolazioni che offre la qualifica di impresa sociale che sono principalmente:

1. agevolazioni fiscali
2. la possibilità di partecipare a bandi, anche a fondo perduto, sia in Italia che in Europa.

Il peso che la spartizione degli utili ha in un contesto del genere sembra quasi oscurare questi benefici, soprattutto a seguito dell'esplosione della Società Benefit. Come abbiamo visto nel precedente capitolo si tratta di enti con fini di lucro, che rivolgono attenzione ed impegno anche verso le tematiche sociali, arrivando a brevettarsi per creare un circolo virtuoso. E' abbastanza ovvio come la possibilità di spartire gli utili possa attirare investitori nel settore, che avrebbero in questo modo la possibilità di usufruire di determinate agevolazioni, guadagnandone anche a livello di immagine. Inoltre l'allargamento degli interventi privati andrebbe a sgretolare la dicotomia che spesso si affronta nel campo dell'assistenza sociale, dove il non profit è "buono" rispetto al "cattivo" profit. Il presidente di Semi di libertà vede la svolta proprio nel coinvolgere il mondo profit nelle pratiche assistenziali e sociali, funzionale sia a rendere più redditizio ed efficiente questo mondo ed allo stesso tempo anche a spezzare questa dicotomia culturalmente miope. Inoltre è stata ribadita un'assenza di comunicazione in pianta stabile sia con i soggetti pubblici che con quelli privati. Una testimonianza di questa mancata comunicazione, nel campo di azione di Semi di Libertà, è il protocollo vincente Mi Riscatto Roma, messo in piedi dal Comune insieme al Ministero di Giustizia, al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e Autostrade per l'Italia. Il progetto verte proprio sulla diminuzione della recidiva, e si impegna a coinvolgere i detenuti per il mantenimento e la cura di luoghi d'interesse pubblico come strade e giardini. Dal 2018 il progetto ha coinvolto più di 100 detenuti, ed ha riscosso grande successo al punto da esser replicato in altre 4 città italiane: Milano, Torino, Napoli e Palermo. Inoltre il modello protocollare è stato riproposto addirittura nei penitenziari messicani. Nessun soggetto del terzo settore è comunque stato coinvolto in questo progetto. Il coinvolgimento di altri enti avrebbe potuto aumentare l'impatto di un'iniziativa già di per sé vincente.

Nell'ultima parte dell'intervista Paolo Strano ha esposto come ci sia ancora un alone di incertezza intorno alla riforma del settore, che tarda ad entrare completamente in vigore. L'appoggio principale per le realtà di questo settore è il Forum del Terzo Settore, che agisce da informatore principale sullo stato della riforma e su gli eventuali accorgimenti che gli enti devono adottare.

b) Enel S.p.a. Area Sostenibilità- Enel Cuore

Enel svolge due attività, quella aziendale e quella filantropica, la seconda fa riferimento alla ONLUS Enel Cuore. Per quanto concerne la prima, quindi l'attività profit aziendale, Enel dal 2015 ha intrapreso un percorso di sostenibilità incorporando alcuni degli obiettivi dell'agenda 2030, che sono: accesso all'educazione, lavoro dignitoso, lotta ai cambiamenti climatici e accesso all'energia. Nel corso del tempo la sostenibilità aziendale ha attraversato fasi di cambiamento. In un primo periodo l'intervento sociale si esplicava principalmente sotto forma di charity e filantropia attraverso misure occasionali di sostegno alla comunità; in una seconda fase prende forma la CSR, la responsabilità sociale d'impresa. Gli sviluppi più recenti hanno portato al CSV

(creazione di valore condiviso), nella quale la sostenibilità stessa è business. Dalla messa a punto iniziale di qualsiasi attività aziendale fino al suo smantellamento i principi di sostenibilità sono sempre presenti, con l'intento di creare profitto non solo per l'azienda ma per tutta la comunità dove l'impresa agisce. Tenuto conto che la presenza di Enel sul territorio si caratterizza principalmente attraverso impianti di produzione e distribuzione dell'energia, la CSV è orientata a valorizzare il ruolo sociale dell'impresa sul territorio, nel quale l'azienda si impegna a implementare iniziative sociali al netto di un profitto, che si genera soprattutto se la comunità ospitante è bendisposta ed anche economicamente solida. La sostenibilità non deve essere intesa limitatamente all'ambiente, anche se si tratta di un'azienda energetica, ma piuttosto sulla sua capacità di sostenere e di avere un impatto positivo sulla comunità ospitante. Da questo punto di vista le attività sostenibili si sostanziano a seconda delle esigenze del territorio. Enel ad esempio è molto presente nel turismo e nella formazione, ponendosi anche come facilitatore nel mondo aziendale italiano, costellato da piccole realtà imprenditoriali

Nella formazione digitale l'attenzione dell'azienda è rivolta sia ai dipendenti, che ai giovani che stanno per affacciarsi al mondo del lavoro. Il piano è di impatto sociale perché salvaguarda la fuoriuscita dal mercato del lavoro di dipendenti più esperti aggiornandoli sugli sviluppi tecnologici e sui nuovi lavori che si creano all'interno del mondo imprenditoriale; allo stesso tempo l'altissimo tasso di disoccupazione che caratterizza la fascia d'età 18-35 spesso è condizionato dalla non conoscenza di questo mondo, dato che ci sono anche offerte di lavoro aziendali che non trovano risposta soprattutto nel settore digitale; ciò significa che in molti casi giovani studenti sia liceali che universitari non sono al corrente dell'esistenza di alcune opportunità, informarli e formarli sullo sviluppo del settore si rivela per Enel un'ottima valvola di reclutamento per saziare la domanda di lavoro aziendale, ma anche un impulso a livello sociale, che può stimolare numerosi giovani ad intraprendere nuovi mestieri e scuole ed università ad aggiornarsi continuamente per qualificare, insieme alle imprese, sempre meglio l'offerta di lavoro.

Inoltre Enel tra le altre iniziative si concentra sulla formazione dei giovanissimi, collaborando con le scuole primarie al fine di sensibilizzare e diffondere una cultura della sostenibilità. L'azienda si pone come un knowledge partner con piani di investimento ben definiti anche nel lungo periodo, e lo fa anche formando i cittadini di domani attraverso le scuole dell'obbligo, illustrandogli quelli che sono gli scenari del mondo che vorrà soprattutto dal punto di vista climatico. L'ultima tipologia di formazione concerne invece il reinserimento di persone escluse o svantaggiate all'interno del mondo del lavoro. L'esempio più calzante sono ancora una volta i detenuti. Enel ha raggiunto un accordo con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria concernente la formazione professionale dei detenuti. Una di queste attività che mostra in modo nitido il circolo virtuoso è quella della tutela delle aree verdi: innanzitutto professionalizza i detenuti, cercando in tal modo di abbassare il tasso di recidiva, garantendo la manutenzione degli spazi verdi a vantaggio delle amministrazioni locali e della collettività; successivamente riduce indirettamente il costo della tutela alla salute, poiché la presenza di più aree verdi significa ridurre le emissioni di CO2 nelle città; vi sono anche dei

vantaggi economici per il singolo cittadino come ad esempio nell'efficienza del riscaldamento e rinfrescamento casalingo, dato che la presenza di un maggior numero di alberi aumenta gli sbalzi di temperatura ed l'aumento di aree verdi inoltre potrebbe generare un aumento di attività all'interno di esse, sempre sostenibili, e capaci a loro volta di generare altri circoli virtuosi.

Enel Cuore è la ONLUS di Enel e come tale svolge attività di solidarietà incentrate principalmente sul supporto ai più deboli. Per quanto la prima dipenda economicamente dalla seconda le due realtà sono nettamente separate e svolgono attività diverse. Enel Cuore ha la mission di tutelare le fasce più deboli, con un interesse maggiore per l'infanzia, gli anziani e l'educazione. Chiaramente in alcuni progetti ed in determinati contesti può sorgere una sinergia tra l'azienda finanziatrice e la sua Onlus di riferimento, ma resta comunque una possibilità circoscritta al caso e alle specificità di intervento. Allo stesso tempo per Enel spesso può diventare necessario collaborare con altre non profit sempre in maniera funzionale a seconda del progetto da realizzare; la sostenibilità ad esempio rende in alcuni casi inevitabile un confronto con le istituzioni, con i cittadini e con le associazioni locali per comprendere a fondo le esigenze della comunità nella quale si interviene. In questi casi sono le non profit a diventare knowledge partner di Enel cercando di spiegare all'azienda le criticità, le necessità e anche le virtù di un determinato territorio. Uno dei temi più comuni che Enel ha riscontrato nell'ascolto delle varie comunità è la sostenibilità nel turismo. Partendo dal presupposto che l'Italia è un potenziale bacino turistico illimitato sia per quanto concerne le visite nelle città che quelle nei piccoli comuni che caratterizzano il nostro paese ad oggi la maggior parte degli itinerari turistici si concentra tra Milano, Venezia, Roma e Firenze. Questa situazione come può stuzzicare l'interesse di un'azienda privata finalizzata alla distribuzione energetica?

Il turismo per molti piccoli centri potrebbe essere la forza trainante dell'economia locale, ed in passato lo è anche stata. Il nuovo modo di viaggiare e passare le vacanze ha ridotto l'interesse verso i piccoli comuni, che incentravano (o incentrano) la loro economia sul turismo, che sono costretti ad affrontare una profonda crisi. Tale situazione spesso si evolve in una mancanza di domanda di lavoro e genera una fuga verso i grandi centri per poter studiare o trovare un'occupazione. Questa fuga dai piccoli centri sta sovrappopolando le grandi città e destinando all'estinzione piccole e medie cittadine, specialmente nel Sud Italia. Per l'Italia intera questo è potenzialmente un disagio sia economico che sociale e lo è anche per Enel a testimonianza che il profitto molto spesso coincide con la salute e lo sviluppo delle comunità ospitanti. Infatti gestire la distribuzione energetica nelle megalopoli è più costoso e complesso, soprattutto se si vuole mantenere una linea sostenibile, rispetto a quanto non lo sia in una medio-piccola comunità. In tal modo si genera nuovamente il già citato circolo virtuoso con l'azienda privata che si impegna a collaborare e facilitare le esigenze di cittadini ed istituzioni partecipando allo sviluppo del turismo locale fortificando l'economia sul territorio. In questa esperienza di ascolto dei territori dove Enel è presente sono nati dei progetti finalizzati alla sostenibilità turistica. Alcune delle centrali Enel sono situate nelle riserve naturali è il caso della centrale termoelettrica Archimede situata a Priolo Gargallo in provincia di Siracusa. A Priolo la centrale termoelettrica confina con la riserva naturale, e

proprio nei giorni scorsi Enel e Lipu (Lega Italiana Protezione Uccelli) hanno rinnovato un comodato d'uso gratuito a favore di quest' ultima di alcuni terreni appartenenti alla centrale. Lo stesso Centro visite della riserva è situato in una struttura di Enel, inoltre la centrale Archimede si impegna anche nel rifornire d'acqua la riserva, consentendo di mantenere stabili i livelli idrici necessari per le specie ospitate. L' accordo ha coinvolto anche il sindaco di Priolo Gargallo, che ha riproposto una simile intesa con l'istituto "Ardizzone Gioieni" di Catania, proprietario dell'area nella quale è situato il medesimo monumento, per permetterne la visita. Testimonianza di come il circuito virtuoso possa fungere anche da modello per poi essere riproposto anche in contesti diversi con diverse collaborazioni.

3.6 Conclusioni

Dai casi studio emergono alcune considerazioni interessanti che possono chiarire la situazione attuale. Innanzitutto la collaborazione è un interesse che coinvolge tutti i soggetti che hanno l'intenzione di partecipare alla produzione di servizi pubblici. Nel caso di Enel vi è l'interesse che si possa avviare un circuito virtuoso che possa dare esecuzione ad una produzione aziendale sostenibile, realizzabile grazie al coinvolgimento degli stakeholders pubblici e privati. Allo stesso tempo non emerge una necessità di strutturare processi di collaborazione, erigendoli a una governance collaborativa; ciò è dovuto alla posizione di Enel, che essendo una grande impresa con determinate disponibilità economiche, è padrona delle scelte collaborative, sempre a valle di una consultazione con i soggetti interessati. Rimane difficile credere che un qualsiasi comune o ente del terzo settore rifiuti di collaborare con Enel. Allo stesso tempo Filippo Rodriguez, durante l'intervista, ha sottolineato il ruolo di facilitatore che Enel assume nei confronti delle piccole-medie imprese che caratterizzano il nostro paese e lo fa attraverso delle collaborazioni che possano anche stimolare la sostenibilità all'interno di queste piccole realtà. Le piccole e medie imprese sono in crisi da anni e spesso non hanno tempo e disponibilità per avviare dei costosi processi di rinnovamento incentrati su una produzione sostenibile. Detto ciò viene da pensare che per queste realtà medio-piccole una vera strutturazione di una governance collaborativa potrebbe significare un maggior coinvolgimento specialmente a livello locale. Lo stesso ragionamento è trasferibile anche all'interno del Terzo Settore dove le grandi organizzazioni come Emergency o Medici Senza Frontiere hanno risorse che facilitano i processi di collaborazione. All'interno del Terzo Settore, seppur con tantissime difficoltà dovute principalmente alla scarsità delle risorse, le organizzazioni stanno cercando di rafforzare le loro reti comunicative e le collaborazioni negli specifici settori di intervento. Per riuscire a creare dei collegamenti funzionali ed efficaci al giorno d'oggi non si può prescindere dal digitale. E' il caso dell'associazione Semi di Libertà, che si occupa di diminuire il tasso di recidiva. Dopo un primo periodo di attività nel campo della produzione della birra artigianale, oggi l'associazione si sta focalizzando sulle nuove tecnologie. Una realtà come Semi di Libertà ha necessità che si instauri un processo di governance collaborativa per implementare i servizi e l'efficacia che offre alla comunità. Queste realtà vivono con la costante ricerca di risorse che ottengono sporadicamente da privati e pubblici, senza che vi siano delle strutture

utili a valutare e a promuovere esperimenti di questo genere. Qui si spalancano le porte sulla pubblica amministrazione. Il legislatore tramite la riforma cerca di porre l'amministrazione pubblica in una posizione di interlocutore privilegiato del Terzo Settore, che viene riconosciuto come un'espressione della società civile finalizzata a produrre servizi di interesse generale. Non viene predisposta una situazione di invadenza, anzi si cerca di stimolare la cooperazione attraverso la co-progettazione e la co-pianificazione. Tralasciando lo stallo che si è creato nell'emanazione degli atti validi per l'esecuzione di una parte della riforma, è necessario che anche tra P.A e Terzo Settore si creino delle reti, che dovrebbero anche inglobare le imprese private, considerando la scarsità di risorse che caratterizza i primi due soggetti. A questo punto è utile l'analisi dell'open-government proposta dalla professoressa De Blasio. Centrale in un sistema di open government è la governance collaborativa: “ il processo decisionale si articola in una serie di attori-partner, lo Stato può essere concepito come una piattaforma che fornisce risorse, regole e competenze per costituire un quadro di facilitazione per tutte le altre parti interessate a collaborare”.⁵¹ Per realizzare un progetto del genere le amministrazioni dovrebbero essere senz'altro più digitalizzate di quanto non lo siano adesso, anche per implementare e valutare uno degli strumenti più utili per supportare questa idea di Stato e di amministrazione : la piattaforma. D'altro canto si intravedono anche forme di collaborazioni sempre più stringenti tra profit e non profit, di tipico stampo statunitense, figlie della Società Benefit e del crescente interesse attorno alla sostenibilità da parte delle grandi aziende, che fino ad oggi risultano essere l'unico vero motore di questo circolo virtuoso. La situazione analizzata mostra una marcata distanza tra ciascuno dei soggetti oggi presenti nelle attività del Terzo Settore, pur nella consapevolezza della necessità di fare sistema, rete ognuno gioca un ruolo troppo individuale sia le società non profit, profit che la Pubblica Amministrazione. Oltre all' esigenza spesso rappresentata di completare la Riforma forse c'è una carenza culturale alla collaborazione e condivisione che può rappresentare l'ostacolo più concreto alla realizzazione di un sistema di open government.

⁵¹ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

Conclusioni

La prolungata crisi economica, nel mondo ed in modo molto più incisivo in Italia, di questi ultimi quindici anni ha ampliato le disuguaglianze sociali e ha messo a nudo l'incapacità dei sistemi e dei mercati tradizionali di dare risposte ai crescenti bisogni, ha al contempo incrementato il raggio di azione del Terzo Settore e delle sue responsabilità nella società civile. In Italia sempre in questi ultimi anni la crescente impossibilità economica delle risorse pubbliche di rispondere ai problemi sociali ha determinato la ricerca da parte dello Stato di costruire un nuovo rapporto tra pubblico privato e non profit. La sussidiarietà orizzontale, ben antecedente all'incidenza dello Stato, che sia in Italia che negli Stati Uniti ha costituito la base delle origini del Terzo Settore ha avuto nella storia un destino ben diverso nei due paesi determinando due configurazioni e due realtà del settore differenti. Lo Stato in Italia ha assunto, sin dalla fine del 1800 un ruolo determinante nell'evoluzione del comparto non profit cercando negli anni di mantenere il controllo, in alcuni periodi di limitarne lo sviluppo mettendosi in competizione con il settore e in altri di promuoverne lo sviluppo. Mentre negli USA il principio di sussidiarietà orizzontale non ha avuto ostacoli, il governo si è limitato ad avere un ruolo non interventista agevolando lo sviluppo del Welfare capitalism e la creazione di enti filantropici che potessero fungere da assistenza alla popolazione. Tutto ciò ha comportato nel tempo uno sviluppo che si identifica con una sovrapposizione tra profit e non profit è imputabile al fatto che il *fundamentum divisionis* del mondo non profit è identificabile nel principio d'efficienza. Quando tale separazione smette di essere efficiente non c'è ragione di riconoscerla. Gli enti del Terzo Settore perdono in tal modo il loro senso di esistere, poiché si accetta che la loro funzionalità sia solo "sostitutiva" dell'agire pubblico o privato.

In Italia gli interventi del legislatore muovono principalmente verso il riconoscimento del Terzo Settore come un attore fondamentale nella produzione dei servizi di interesse collettivo, e la Riforma avviata nel 2017 ne è un chiaro esempio, essendoci al suo interno delle specifiche indicazioni per implementare la co-progettazione e la co-pianificazione. Eppure il riconoscimento nel nostro ordinamento legislativo della Società Benefit, anche se non direttamente connesso allo stato di salute del Terzo settore, potrebbe essere interpretato come una spinta alla sovrapposizione del profit e del non profit. Sul quotidiano Vita un articolo del 19 giugno 2019 Maria Vella, professore aggregato in Economia e Gestione del Terzo Settore presso l'Università di Siena, espone la preoccupazione che anche in Italia il profit possa fagocitare il non profit per i lunghi tempi con i quali si sta dando esecuzione alla Riforma. Questa lentezza potrebbe contribuire a creare una cultura che concepisca gli ETS come sostituti funzionali delle imprese o dell'agire pubblico. A quel punto potrebbe essere sufficiente "umanizzare" ancor di più il settore imprenditoriale per spazzare via il non profit.

Comunque appare questo rischio non di immediata realizzazione in Italia. Sicuramente la lentezza dell'entrata in onda della Riforma, attesa ed accolta con entusiasmo da molti operatori del settore sta determinando un

clima di incertezza. In questa fase transitoria il Terzo Settore, anche in previsione dei decreti attuativi che vedono rafforzato il proprio ruolo nella collaborazione con la PA, dovrebbe rafforzare la sua rete presentandosi all'appuntamento con una rete caratterizzata più per professionalità che per localizzazione e con una classe manageriale in grado di offrire soluzioni e strategie anche tecnologicamente più avanzate, attivando una collaborazione collaterale con il mondo profit. Inoltre dovrà implementare una strutturazione del settore in grado di accrescere la credibilità e la trasparenza che il legislatore ha imposto, per accreditarsi come un pezzo fondamentale nella rete della governance collaborativa. Per sostenere questa implementazione sarà fondamentale anche un cambio di passo da parte dell'amministrazione, senza trascurare, anzi velocizzando il lento percorso di trasformazione tecnologica e digitale. Il nuovo ruolo di amministrazione collaborativa comporterà un cambiamento sia culturale che delle modalità di operative degli ultimi anni. Dall'analisi della competizione conseguente all'adozione di una gara per l'assegnazione di un servizio, la Pubblica Amministrazione dovrà lavorare con i "terzi" per vincere insieme la gara, una rivoluzione che dovrà essere supportata anche da norme e regolamenti di più facile interpretazione e funzionali a creare una nuova relazione trasparente, un'autentica revisione degli stili di governance, per tutti i soggetti orientati a condividere strategie, poteri e scelte, a stimolare e integrare piuttosto che esercitare ognuno il proprio potere. Transitare da un assetto competitivo a uno collaborativo richiederà anche una forte motivazione da parte di tutti perché collaborare è più difficile che comandare.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA:

Bibliografia

Alceste Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*. Bononia University Press, Bologna, 2018.

Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

Emiliana De Blasio, *E-Democracy*, Mondadori Education S.p.a, Milano 2019.

Fabio Fabbri, *L'Italia cooperativa. Centocinquant'anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Ediesse s.r.l, Roma, 2011.

Giovanni Montroni, *Scenari del mondo contemporaneo dal 1815 a oggi*, Bari, Editori Laterza, 2012.

Guido Di Fraia, Maria Angela Polesana, Elisabetta Risi. *SPOT E POST del Terzo Settore. Quando la comunicazione diventa social*. Ulrico Hoepli Editore S.p.A. 2019.

Hansmann, H. (1987) *Economic Theories of Nonprofit Organization* In: Powell, W., Ed., *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, 27-42. *Economia politica del non profit* di Marco Musella, Salvatore D'Acunto Editore, Giappichelli 2004.

José Van Dijk, Thomas Poell, Martijn De Waal, *Platform society. Valori pubblici e società connessa*. Guerini Scientifica 2019.

Maria Luisa Betri, *Cittadella e Cecilia. Due esperimenti di colonia agricola socialista. Carte inedite e un saggio introduttivo su l'utopia contadina*, Milano, Edizioni del Gallo, giugno 1971.

Martin e Joan Bulmer, *Filantropia e scienze sociali negli ultimi vent'anni: il Laura Spelman Rockefeller Memorial*, Ed. Comunità, 1992.

Soveria Mannelli. *La Rivoluzione americana: tradizione e progresso. La democrazia nell'età moderna*, pp. 139-155, Rubbettino, 2008.

Terzo Settore e Trasformazione Digitale. La prima analisi che indaga il rapporto tra i professionisti del non profit e il digitale. Report 2018 di Italia non profit.

Vittorio Tomasin, *Il moto polesano de 'la boje' del 1884*, in *Annali Istituto A. Cervi*, Bologna, Il Mulino, 1984.

Sitografia

Comparazione normativa tra Stati Uniti, Italia, Inghilterra: contributo delle forme di controllo all'efficienza del settore; inftub.com/economia/Comparazione-normativa-tra-Sta23974.php

Dianova di fronte alle sfide del Terzo settore, Josè Carron, 2016.

<https://www.dianova.it/images/stories/dianova-di-fronte-alle-sfide-del-terzo-settore.pdf>
Europa e America, due modi di intendere il welfare, Vittorio Borelli, 2013.

https://eastwest.eu/attachments/article/1338/026_031_alesina.pdf
Forum del Terzo settore, chi siamo. <https://www.forumterzosettore.it/chi-siamo/il-forum-del-terzo-settore/>

<http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2019/01/2019-NP-Employment->
<https://italianonprofit.it/trasformazione-digitale/#>

https://nonprofitquarterly.org/nonprofit-workforce-study-finds-strengths-in-growth-pay-and-resilience/Report_FINAL_1.8.2019.pdf

<https://www.democratieouverte.org/>

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/02/179/so/43/sg/pdf>

<https://www.istat.it/it/files/2018/10/non-profit.pdf>

<https://www.studiocataldi.it/articoli/26452-il-modello-231-che-cosa-e-e-come-si-compila.asp>

<http://www.treccani.it/enciclopedia/alfredo-baccarini/>

[http://www.treccani.it/enciclopedia/enea-cavaliere_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/enea-cavaliere_(Dizionario-Biografico)/)

Il terzo settore in Europa e negli USA, Fondazione Banco di Napoli. <http://www.ilcartastorie.it/wp-content/uploads/2018/03/Newsletter-Focus-Marzo.pdf>

L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Prima Parte di Paola Di Paolo. Lavoro@confrontoRivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-15/levoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-prima-parte>

L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione- Seconda Parte di Paola di Paolo. Lavoro@confrontoRivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-16/levoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-seconda-parte>

L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione- Terza Parte di Paola di Paolo. Lavoro@confrontoRivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-17/levoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-terza-parte>

Riforma del Terzo settore. Dal 5 per mille alle erogazioni in natura: a che punto sono i decreti della Riforma. Sara De Carli. 9/11/2019. <http://www.vita.it/it/article/2019/11/09/dal-5-per-mille-alle-erogazioni-in-natura-a-che-punto-sono-i-decreti-d/153237>

[vita.it/it/article/2020/01/09/terzo-settore-ecco-lagenda-per-il-2020/153744/](http://www.vita.it/it/article/2020/01/09/terzo-settore-ecco-lagenda-per-il-2020/153744/)

Abstract

Capitolo I

Quando parliamo di Terzo Settore facciamo riferimento al mondo “non profit”, che in italiano può essere tradotto con la formula “senza scopo di lucro”. Tale espressione semanticamente è interpretabile in due modi; la prima interpretazione spiega il divieto del “lucro soggettivo”, cioè la possibilità di dividere gli utili tra chi gestisce, amministra o dirige l’organizzazione; la seconda definisce la ragione stessa della creazione dell’organizzazione. Riguardo a questa seconda interpretazione alcuni studiosi del settore trovano più corretta la formula “not for profit”, poiché spiega più precisamente il principio e le ragioni che spingono i fondatori delle organizzazioni senza scopo di lucro. Il termine “Terzo Settore” deriva dal presupposto che ne esitano altri due, il mercato e lo Stato; gli enti che ricadono in questa definizione sono delle organizzazioni private che agiscono senza scopo di lucro con fini di utilità sociale e formali poiché si dotano di uno Statuto.

All’interno della definizione “Terzo Settore” rientrano quindi gli enti not for profit, che possono assumere forme giuridiche diverse: enti di volontariato, fondazioni, cooperative, ecc ecc. Sono tutti dei soggetti giuridici privati, e come tali sono delle espressioni della società civile. Alcune di queste forme esistono da secoli, e fin dalla loro creazione si sono prodigati nell’erogare servizi essenziali a chi ne aveva bisogno. Sono enti che sono sopravvissuti nel tempo dimostrando di riuscire ad intercettare i bisogni della società civile soprattutto a livello locale. Il termine “Terzo settore” è divenuto usuale negli anni 80 quando l’attività di welfare andava scemando e le organizzazioni non for profit iniziavano a competere nell’erogazioni dei servizi alla comunità e si proponevano di fatto come un’alternativa agli enti pubblici e privati nel soddisfare le esigenze della società civile.

Le prime espressioni di attività solidaristiche in Italia risalgono al 1200 ed erano quasi tutte di matrice religiosa e si occupavano degli infermi, orfani e spesso anche della sepoltura dei morti. Nell’Italia precedente all’unificazione una rete di istituzioni autonome furono la risposta alla povertà e alla tutela dei bisogni “in una sorta di Terzo settore auto organizzato e basato sulla continuità dei lasciti e delle donazioni”⁵². Tali istituzioni spesso erano supportate dai governi locali che instauravano una collaborazione con queste associazioni; il principio di sussidiarietà orizzontale ⁵³ è stato antecedente all’incidenza statale sui singoli cittadini. Un esempio di tale collaborazione era riscontrabile a Torino, dove nel 1716 il gesuita riformatore André Guevarre contribuì alla formazione di un nuovo sistema, nel quale veniva istituzionalizzata la carità privata sotto la

⁵² Lavoro@confrontoRivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D’Antona. L’evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Prima Parte di Paola Di Paolo. <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-15/evoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-prima-parte>

⁵³ La sussidiarietà orizzontale si svolge nell’ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione ‘sussidiaria’, di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

vigilanza statale, offrendo anche alla società civile la gestione dell'assistenza. Nell'1800 il sistema caritatevole si espandeva attraverso una rete di istituzioni conosciute come Opere Pie, che comprendevano: i luoghi pii, gli Ospedali maggiori e i Monti di pietà. Inoltre nel XIX secolo erano presenti anche le corporazioni del lavoro, che praticavano delle specifiche attività assistenziali basate sulla mutua solidarietà. Si iniziò a manifestare il modello del "glorioso Piemonte della carità": nel Regno Sabauda per fronteggiare la crisi aumentarono le opere caritatevoli e di solidarietà specialmente da parte del mondo aristocratico. Una prima espressione di ingerenza pubblica è riscontrabile nel 1807, anno in cui vennero istituite le Congregazioni di carità, attraverso le quali si affidò la gestione della sanità e dell'assistenza ai Comuni. La partecipazione statale era limitata e gli enti di beneficenza erano pubblici nell'accezione di "aperti al pubblico", difatti l'ingerenza delle istituzioni si limitava alla vigilanza sul funzionamento e sulla "consistenza patrimoniale delle Opere Pie". Attraverso la Gran Legge n.753/1862 lo Stato italiano fece il primo tentativo di unificare tutta la legislazione esistente riguardante le Opere Pie e gli enti benefici ed allo stesso tempo cercò di alleggerirne l'influenza delle istituzioni pubbliche governative. Unità (del movimento) e libertà (auto-regolazione del movimento) erano i principi chiave della legge, condivisa e sponsorizzata dai moderati e dai cattolici; mentre non erano favorevoli alcune aree della sinistra, poiché temevano che la beneficenza privata avesse ampliato le disuguaglianze. Mentre nel 1890 fu emanata la Legge Crispi, che impose a tutti gli enti benefici la formula di "Istituzioni pubbliche di beneficenza", incrementando il controllo e l'ingerenza dello Stato in ogni settore delle organizzazioni. La legge non affidava comunque la responsabilità degli interventi allo Stato, ma sottraeva le Opere all'influenza e al controllo della Chiesa Cattolica e consentiva l'estensione della vigilanza pubblica anche su quelle organizzazioni potenzialmente ostili allo Stato liberale. Dal punto di vista della società civile la riforma fu accolta come una limitazione della libertà individuale e dell'associazionismo, inoltre la sua applicazione avvenne lentamente anche per l'avversione degli istituti clericali. La legge Crispi rimase formalmente in vigore fino all'inizio del nuovo millennio quando venne abrogata tramite "Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Oltre agli enti di beneficenza nella seconda metà dell'800 in Italia vi fu un grande seguito attorno alle società di mutuo soccorso e alle cooperative. Per quanto riguarda le prime, il motore ed il cuore di queste organizzazioni era la condivisione del rischio lavorativo, cosa che le configurò come associazioni tra persone provenienti dalla medesima classe sociale, che si adoperavano per migliorare le loro condizioni. Mentre le seconde, in alcuni casi potevano vantare una maggiore trasversalità, inizialmente erano riconoscibili sei tipi di cooperative: "Cooperative nate dal mutuo soccorso; Cooperative che riunivano la duplice funzione di consumo e lavoro; Cooperative di categoria; Cooperative nate da sodalizi cattolici; Cooperative rurali".⁵⁴ Le cooperative hanno avuto inizialmente un'ingerenza principalmente liberale o democratico mazziniana, mentre solo a ridosso della fine dell'800 vi fu un radicamento anche all'interno delle realtà socialiste del paese, dopo che

⁵⁴ Fabio Fabbri, *L'Italia cooperativa. Centocinquanta anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Ediesse s.r.l, Roma, 2011.

per lungo tempo queste ultime avevano individuato nelle cooperative uno strumento liberale per destabilizzare le organizzazioni di sinistra.

Fino alla fine della Grande Guerra il movimento cooperativo continuò a crescere grazie al supporto legislativo di Giolitti, che si prodigò per incrementare il fenomeno. L'avvento del fascismo cambiò radicalmente la prospettiva, scagliandosi contro ogni forma di cooperazione repubblicana, cattolica e socialista. Gli squadristi lanciarono attacchi violenti contro le Case del Popolo, Cooperative, Circoli Operai e Camere del Lavoro, ma allo stesso tempo infiltrarono militanti all'interno delle medio piccole associazioni per averne, quand'era possibile, un controllo diretto. Il regime temeva ed osteggiava ogni forma di associazionismo privato, sia perché era concettualmente avverso allo Stato Totalitario sia perché potenzialmente avrebbe potuto generare dei movimenti eversivi. Il regime, con il passare degli anni, tese la mano al cooperativismo ed associazionismo cattolico, dopo un'iniziale avversione, figlia delle basi socialiste all'interno dell'ideologia fascista. Nel 1929 nel Protocollo annesso ai Patti Lateranensi il duce riconosceva l'indipendenza dallo Stato delle associazioni di culto, che da quel momento tornarono sotto il controllo e la direzione degli istituti ecclesiastici.

Con la fine della Seconda guerra mondiale e della tragica esperienza della dittatura, l'Assemblea Costituente considerò il pluralismo sociale come uno dei principi fondamentali nella ricostruzione del paese. All'Art 38 della Costituzione si afferma la piena autonomia delle "formazioni sociali" e si riconosce loro una attività sussidiaria nella difesa di alcuni diritti fondamentali; i Costituenti, dopo vent'anni di limitazioni e soprusi, avevano un profondo rispetto e devozione nei confronti della libertà individuale e del diritto di associazione, tanto da temere ogni sorta di intervento legislativo che potesse minimamente limitarli; considerando anche che molte forme di associazionismo politico e sociale avevano assunto un ruolo di primo piano nella liberazione del paese. Non vi furono dei riferimenti diretti sul Terzo Settore come lo conosciamo oggi, ma si insistette sui principi cardine della solidarietà organizzata, come possiamo notare dall'art 2 della Costituzione, nel quale si difendono le esperienze sociali della società civile evidenziandole come i momenti e i luoghi dove si esprime e si forma la personalità del singolo. Era importante per i Costituenti ribadire il più possibile la superiorità del singolo sullo Stato, o meglio come il secondo viva in funzione del primo, e l'importanza che la società civile partecipi attivamente alla vita collettiva. Nonostante queste premesse il Terzo Settore inizierà a crescere nel nostro paese solo dopo la crisi del welfare-state e nel corso degli anni '80 e '90 quando lo Stato lascerà sempre più spazio di intervento alla società civile tentando anche di regolarne e stimolarne la crescita associativa.

Quando negli anni '70 il welfare entrò in crisi per il rallentare della crescita economica iniziò una fase di stampo dichiaratamente neoliberista, nella quale si potevano scorgere due tipi di approcci uno moderato e l'altro radicale. Il secondo di questi rifiutava in toto l'intervento statale nel campo della protezione sociale, mentre l'approccio moderato spinse per un ampliamento della responsabilità attraverso: il ridimensionamento della centralità della PA come garante dei diritti con una conseguente crescita della responsabilità dei singoli cittadini e delle loro aggregazioni; il consolidamento della sussidiarietà verticale con il decentramento del potere dallo Stato agli enti locali. Il filone radicale si incentra sulla residualità dell'intervento statale, che deve

avvenire solo quando sia strettamente necessario e non gestibile dai cittadini. I moderati pongono le basi per quella che sarà la welfare society: viene reinterpretato il ruolo della PA, che deve concentrarsi sui meccanismi di redistribuzione e controllo delle variabili del welfare tramite una strategia che comprenda la possibilità di produrre ed erogare servizi anche da parte di altri attori sociali come le no profit. I limiti che condizionano tale modello li possiamo osservare anche nella nostra quotidianità: v'è un rischio altissimo che non si creino le condizioni per consentire ai cittadini un ruolo centrale nell'erogazione di servizi di protezione sociale. Tale condizione affiancata ad una deresponsabilizzazione dello Stato crea ed alimenta le disuguaglianze tra le diverse zone in base alla presenza o meno di capitale sociale.

Capitolo II

Esattamente come in Italia anche sul suolo Nord Americano il principio di sussidiarietà orizzontale ha un'applicazione antecedente all'incidenza statale. Nel nostro paese, come visto in precedenza, l'attività di supporto ed aiuto sociale fin dalle sue origini era a carico delle associazioni cattoliche. La grande differenza è il contesto sociale nel quale il concetto di sussidiarietà si esplica. Mentre in Italia lo Stato cercò fin da subito di impadronirsi delle attività svolte dalle associazioni, limitando in tal modo la manifestazione della sussidiarietà orizzontale, negli Stati Uniti il principio trovò applicazioni, con le istituzioni pubbliche che accettarono la complementarietà con le organizzazioni no-profit.

Il sistema Statunitense è stato limpido e coerente nel tempo, mentre in Italia abbiamo riscontrato varie fasi, una prima di stampo privatistico con la società civile molto presente nell'autotutela; una seconda che inizia con Crispi e si realizza definitivamente con il fascismo, durante la quale gli enti assistenziali vengono inglobati nelle istituzioni; una terza, nel periodo della prima Repubblica, in cui l'associazionismo è ancora fortemente legato ai partiti che spesso ne controllano le finalità; e una quarta inaugurata dalle privatizzazioni della seconda metà degli anni '80 e dalla sfiducia nei confronti dello Stato e dei partiti. Perché negli Stati Uniti è stato possibile mantenere una stabilità nel tempo che ha permesso al Terzo Settore di svilupparsi senza drastiche altalene?

La nascita e la crescita degli Stati Uniti poggiano su due grandi pilastri culturali: il puritanesimo ed i concetti filosofici del neopositivismo di Locke e degli illuministi. Dessì Giovanni, spiegando le argomentazioni di Tiziano Bonazzi sul tema ci aiuta ad esprimere meglio come questi due riferimenti culturali con il tempo si siano influenzate a vicenda.

“Tiziano Bonazzi ha sottolineato come in questi anni (seconda parte del 1700) si “compì una operazione tipica della cultura americana del settecento e di fondamentale importanza in vista dell'interpretazione dei successivi eventi rivoluzionari, il collegamento tra teologia protestante e pensiero politico lockiano”. La libertà di coscienza, il rapporto diretto con Dio, elementi spiccatamente religiosi, venivano legati ad un'idea della natura razionale umana che rimandava, implicitamente o esplicitamente, a Locke. Insomma i coloni riuscirono a

mettere insieme una teologia che sottolineava l'irrazionalità e la peccaminosità dell'uomo con una filosofia fiduciosa nelle capacità della ragione naturale come quella di Locke.⁵⁵

Il contributo attraverso il quale Locke ha maggiormente influenzato la cultura statunitense è il *contrattualismo*. La Dichiarazione d'Indipendenza descrive gli uomini quali portatori di diritti inalienabili e proprio nel cercare di tutelarsi si accordano per la creazione e formazioni dei governi. In tale concezione la partecipazione politica risulta assimilabile ad una forma di autotutela, mentre la libertà vige nella misura in cui non comprometta quella di qualcun altro. Al fianco dell'individualismo Lockiano negli Usa persiste anche una solidissima tradizione repubblicana, che si ispira alla storia inglese, al periodo rinascimentale e alla classicità greca e latina. Qui l'accezione dominante è inversa alle idee di Locke: il prevalere della comunità sul singolo. Inoltre i coloni inglesi stabiliti in America avevano la convinzione di essere il popolo eletto e come tale l'unico in grado di dare un'applicazione virtuosa del modello repubblicano, mentre le monarchie governavano il vecchio continente.

La grande sfida che investì i coloni era quella di creare un apparato statale repubblicano efficace in un territorio così vasto ed eterogeneo, non rischiando di far venire meno lo spirito comunitario.

“ La classe politica americana che aveva condotto vittoriosamente la Rivoluzione servendosi della tematica elaborata dal giusnaturalismo, ora si accorgeva che quella ideologia non le consentiva più di continuare nell'opera intrapresa, che il formalismo giuridico proprio di quella concezione minacciava di bloccare qualsiasi iniziativa tendente a dare al nuovo Stato federale una concreta struttura ed era assolutamente incapace a comprendere la dinamica delle società che cercavano di organizzarsi a Stato, di intendere cioè la positiva natura del potere politico, come strumento in virtù del quale l'interesse si fa libertà”.⁵⁶

Questo solco, che si viene a creare culturalmente tra la società civile e gli enti pubblici americani, sarà terreno fertile per il Terzo Settore. Se da un lato la democrazia e la repubblica offrono ai cittadini statunitensi la possibilità di esplicitare le loro libertà e coltivare la loro “redenzione” dall'altro i settori pubblici possono essere delle ingerenze a tali espressioni. Così una società civile, impregnata di principi repubblicani e democratici, più volte ha sentito l'esigenza di autotutelarsi e di fronte ha spesso trovato un interlocutore pubblico, fedelmente condizionato da principi giusnaturalisti e individualisti, che l'ha ascoltata senza il desiderio di controllarla. Allo stesso tempo non bisogna considerare lo sviluppo del mondo non profit come il frutto delle sole contingenze storiche, le organizzazioni civili, l'autotutela e il senso comunitario sono profondamente radicate nella cultura americana, al punto che la Costituzione è incentrata sulla relazione comunità-individuo e lo Stato federale deve solamente assicurarsi che tale relazione non si scalfisca.

⁵⁵ La Rivoluzione americana: tradizione e progresso. In *La democrazia nell'età moderna*, pp. 139-155, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

⁵⁶ La Rivoluzione americana: tradizione e progresso. In *La democrazia nell'età moderna*, pp. 139-155, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

Negli Stati Uniti oggi si contano 1,6 milioni di organizzazioni non profit e la quasi totalità è esente da alcune imposte sul reddito come stabilito dall'Internal Revenue Service ⁵⁷. Esistono 29 tipi di organizzazioni senza scopo di lucro ed ogni tipologia ha il suo specifico nucleo di regole riguardanti:

- Eligibility
- Lobbying
- Electioneering
- Tax-deductible contributions.

Un aspetto fondamentale che condiziona il mondo non profit è il controllo o i controlli a cui è sottoposto. Negli Stati Uniti vi sono tre tipologie di controlli: controllo alla costituzione, controllo fiscale in relazione alle esenzioni e il controllo sull'attività di fundraising.

Una delle espressioni più importanti del Terzo Settore americano sono le fondazioni. Le prime fondazioni risalgono addirittura al XVIII secolo, e sono figlie della cultura filantropica statunitense e del "pluralismo". Il ricco imprenditore concede il sovrappiù incassato per attività di interesse generale e con il concetto di pluralismo si intende la concezione tipicamente americana che la società civile sia in grado di autoregolarsi. All'inizio del novecento, la fiducia nel progresso e l'illusione di poter evitare il conflitto bellico furono una prima spinta alla creazione di numerose fondazioni. Successivamente l'ingresso nel conflitto e lo sviluppo repentino dell'industria pesante, affiancata ai timori verso il socialismo portarono al "welfare capitalism". Un concetto basato sostanzialmente sullo spirito filantropico dei grandi industriali che intervenivano nel sociale per tappare le falle dello Stato, che aveva concentrato la spesa pubblica nello sforzo bellico. La spesa pubblica nel campo dell'istruzione e della ricerca era decisamente insufficiente, così nella prima parte del secolo le fondazioni concentrarono molti investimenti nella scienza e nella medicina, incidendo e condizionando profondamente il mondo accademico. *"Il fiorire dell'attività filantropica coincise con l'emergere e il diffondersi dell'idea che uno studio tenace e metodico della società fosse una condizione necessaria per una giusta azione di governo e per il benessere dei cittadini (...). Le più importanti istituzioni filantropiche muovevano da una certa idea di ordine sociale e del ruolo delle istituzioni scientifiche in quell'ordine"* (Martin e Joan Bulmer).⁵⁸

Con fondazione filantropica si intende "un'organizzazione non avente fini di lucro, non governativa, dotata di un patrimonio proprio, gestito da fiduciari o amministratori e creata per effettuare o sostenere attività sociali, educative, caritatevoli, assistenziali o altre attività finalizzate al perseguimento del benessere comune"⁵⁹.

⁵⁷ L'Internal Revenue Service, noto anche con l'acronimo IRS, è un'agenzia governativa statunitense deputata alla riscossione dei tributi; è una sezione del Dipartimento del Tesoro; ha anche delle competenze investigative nei casi di dichiarazioni dei redditi false o fraudolente ed offre assistenza fiscale ai contribuenti

⁵⁸ Martin e Joan Bulmer, *Filantropia e scienze sociali negli ultimi vent'anni: il Laura Spelman Rockefeller Memorial*, Ed. Comunità, 1992.

⁵⁹ Frank Emerson Andrews, 1956, p. 11

L'atteggiamento filantropico delle aziende americane generalmente agisce tramite le fondazioni e negli ultimi anni all'interno del mondo aziendale si percepisce sempre di più la connessione con la società civile. Più quest'ultima vive nel benessere e lontano dalla povertà, più vi sono le condizioni per aumentare i profitti.

Le fondazioni costituiscono uno strumento estremamente complesso e risulta assai riduttivo considerarle unicamente come fonte di finanziamento del settore non-profit. Secondo Paul Ylvisaker esse assolvono a 4 funzioni principali:

- sostenere finanziariamente il settore filantropico;
- catalizzare idee, risorse economiche e umane;
- promuovere la concettualizzazione su problematiche considerevoli;
- promuovere e sostenere la creazione di una vivace comunità e società civile.

Le fondazioni americane nascono sotto la legge dello Stato come trust o istituzioni non lucrative legalmente e formalmente distinte dai relativi donatori di fondi. In qualità di soggetti con scopi di beneficenza, esse godono di particolari privilegi e sono sottoposte a specifici obblighi legali. L'attività di fondazione può avere finalità religiose, scientifiche, di sperimentazione per la sicurezza pubblica, letterarie ed educative nonché la prevenzione delle violenze su bambini e animali. Chiaramente le fondazioni sono oggetto di controllo sulla propria attività e d'altro canto godono di numerose agevolazioni e esenzioni fiscali nonché del vantaggio di deducibilità fiscale che ottengono i donatori. Nel tempo la necessità di assicurare una maggiore trasparenza, dovuta ad un non chiaro pubblico interesse delle attività, ha comportato una regolamentazione più dettagliata rispetto ad una finalità generica che rendeva possibile la creazione di enti non profit da parte delle fondazioni. L'obiettivo di tali interventi è stato quello di rendere maggiormente responsabili gli enti non profit al fine di evitare che la creazione di questi ultimi diventasse uno strumento per perseguire interessi personali.

Anche all'interno del mondo profit si è sviluppata sempre più sensibilità nei confronti di un profitto sociale e non esclusivamente economico-monetario. Secondo una ricerca condotta da Morgan Stanley l'86% delle persone nate dopo il 1980 affermano di essere interessate agli investimenti sostenibili. Questa premura delle nuove generazioni viene affiancata, come ripetuto in più occasioni, dalle esternalizzazioni nelle produzioni statali. Se da un lato questo clima ha favorito la crescita e lo sviluppo del mondo non profit, dall'altro ha anche spinto al rinnovamento il settore profit. Le aziende benefit ne sono l'esempio più eclatante. Il movimento B corp nasce negli Stati Uniti con l'obiettivo preciso di veicolare il profitto verso la sostenibilità sociale ed ambientale, cercando di contrastare la tipica convenzione americana incentrata solo sulla massimizzazione del profitto. E' opportuno chiarire subito le differenze tra i due istituti B Corporation e Benefit Corporation. Con il primo termine vengono indicate le società alle quali l'azienda B-Lab ha rilasciato un certificato di soddisfacimento dei livelli di trasparenza e sostenibilità sociale ed ambientale; mentre con il secondo si fa riferimento a quelle società che hanno assunto una nuova forma giuridica, inserendo nel proprio statuto finalità di interesse generale e documentandone dettagliatamente le modalità d'azione.

Il sistema giuridico americano relativo alle imprese è stato per lungo tempo condizionato dalla netta contrapposizione tra il settore profit e quello non profit e dalla giurisprudenza orientata alla “supremazia dell’azionista”. La supremazia dell’azionista pose agli amministratori di un’impresa l’obbligo di preporre la massimizzazione del profitto degli azionisti ad ogni altra finalità societaria con il rischio di essere perseguiti legalmente nel caso in cui avessero agito in modo diverso. Negli ultimi decenni si sono diffuse delle teorie basate sugli stakeholders diametralmente opposte alla supremazia dell’azionista, poiché consideravano gli interessi globali dei vari partecipanti al processo produttivo (cittadini, amministratori, lavoratori, fornitori), ridefinendo in tal modo il rapporto fiduciario che intercorre tra gli amministratori e gli azionisti. Nonostante ciò la giurisprudenza americana non riconosca ai dirigenti il diritto di rinunciare a una parte del profitto per far fronte a delle attività socialmente utili. A tal proposito nel 1983 in alcuni Stati hanno concesso agli amministratori, tramite l’adozione di alcuni atti normativi senza alcun tipo di vincolo, l’opportunità di guidare l’attività di impresa seguendo gli interessi anche di altri soggetti. Tale intervento risulta poco decisivo dal punto di vista della regolazione, dato che non comporta una generalizzazione a livello federale e lascia ampia discrezionalità al giudice nel merito di una specifica causa.

Piuttosto come soluzione più plausibile la legislazione dei singoli stati ha abbracciato l’idea di creare un ente giuridico che al suo interno potesse sviluppare esigenze profit ed anche non profit. La qualifica è quella di Benefit Corporation. Quando si fa riferimento a questa formula giuridica non si sta parlando di una forma totalmente nuova d’impresa, bensì di una caratterizzazione specifica, di un attributo che le singole società possono arbitrariamente inserire nel proprio statuto.

. Se si opta per la qualifica di Benefit Corporation, in tutte le legislazioni degli stati che hanno promosso tale qualifica bisogna rispettare tre parametri:

- deve perseguire nelle attività un impatto positivo sulla società, sull’ambiente per finalità di “beneficio comune”.
- la finalità di beneficio comune deve rientrare nell’elenco stabilito dal legislatore
- deve indicare le finalità all’interno dei documenti sociali ma senza specificare la priorità tra i benefici enunciati.

Lo schema legislativo ha tuttavia suscitato numerose perplessità riguardanti principalmente la sua completezza. Innanzitutto le nuove norme potrebbero contraddire il diritto societario vigente; le leggi potrebbero essere assai diverse Stato per Stato rischiando così di generare squilibri di mercato; genera confusione il termine “general public benefit”, che non definisce un particolare tipo di interesse generale e lascia spazio alle più svariate interpretazioni. Non è chiaro quante risorse l’azienda debba investire nella massimizzazione del profitto piuttosto che negli interventi sociali. Gli unici vincoli per gli amministratori sono quindi relativi a livelli standard, funzionali nel valutare il raggiungimento degli scopi e l’idoneità dell’azienda ad essere definita una società Benefit. Altri dubbi sono generati dagli enti terzi che fissano gli standard e che valutano; quali altri enti oltre b-Lab potrebbero valutare? Fino a che punto un ente può ritenersi indipendente

e quindi idoneo ad effettuare una valutazione? Se vi fossero dovrebbero attenersi agli standard qualitativi e quantitativi suggeriti da b-Lab? Inoltre le legislazioni non hanno ancora disposto sull'eventuale potere di scioglimento di una benefit nel caso in cui venga commesso un illecito, quindi non si ha chiarezza sulle conseguenze che andrebbero a ricadere su un'impresa che non rispetti la disciplina.

Il movimento B corp in Europa nasce ufficialmente nel 2015 con la creazione del B-Lab Europe. L'Italia è l'unico paese, insieme agli Stati Uniti, ad aver introdotto nella propria legislazione il modello delle società benefit. In Italia, ma in generale in tutti i paesi europei con sistemi giuridici di civil law, i dirigenti ed amministratori di un'azienda sono legittimati a tener conto degli interessi diversi da quelli degli azionisti, proprio perché il sistema giuridico è improntato alla tutela degli stakeholders. L'interesse fondamentale è quindi cercare tramite lo sviluppo di questo tipo di società di stimolare i privati ad abbracciare un modo di fare impresa incentrato sulla sostenibilità sociale ed ambientale. Il legislatore, inoltre, chiarisce attraverso la legge 208/2015 la differenza con l'impresa sociale, la quale invece presenta delle limitazioni per la spartizione degli utili.

Tornando agli Stati Uniti, la maggior parte dell'interesse degli ultimi anni nei confronti del settore non profit deriva anche dagli studi svolti dalla Jhon Hopkins University focalizzati sull'importanza dell'assenza di lucro per un'azienda in un periodo di recessione piuttosto che sull'azione ed i benefici sociali. Si stimarono circa 250.000 enti del terzo settore, tra queste poco meno della metà agiva in ambito sanitario-assistenziale, mentre circa il 10% si occupava dell'educazione. Il settore ricopriva il 10% del lavoro privato del paese con quasi 11 milioni di persone stipendiate. Tali cifre elevano il settore non profit a terzo settore d'occupazione nel paese subito dopo il commercio al dettaglio e i servizi di ristorazione ed alberghieri.

Il Jhons Hopkins Center for Civil Societies studies nel gennaio 2019 ha pubblicato un aggiornamento sull'occupazione nel non profit, che anche nel 2016 risulta il terzo settore in classifica per occupazione secondo solamente al commercio al dettaglio e alla ristorazione, contando più di 12 milioni di lavoratori. Sempre lo stesso studio riporta gli stipendi versati in miliardi di dollari per settore, ed anche qui il non profit occupa la terza posizione. Vengono anche riportate le suddivisioni di occupazione tra i vari settori del non profit, e si può notare quanto negli Stati Uniti risulti condizionante la mancanza di un sistema sanitario pubblico: il 34 % degli occupati nel non profit lavora presso ospedali, l'11% in ambulatori e il 10% in case di cura. Un discorso simile concerne anche l'educazione, che nel non profit conta il 16% di lavoratori, molto spesso fondazioni private creano delle scuole elementari per assicurare un'educazione di livello anche in contesti meno agiati, al netto della grande differenza che caratterizza l'istruzione americana privata da quella pubblica. Dopo la crisi gli Stati Uniti hanno vissuto un periodo di stabilizzazione economica evidenziato anche dai dati, che mostrano come la ricchezza e la produzione a livello macroeconomico siano nuovamente in crescita. Nel 2015 l'OSCE ha pubblicato uno report nel quale traspare un quadro preoccupante per quanto concerne la distribuzione della ricchezza: il 10% di cittadini più facoltosi vanta un reddito 19 volte quello del 10% della popolazione più povera. I modelli di politiche proposte dagli ultimi governi non hanno ridotto al gap, che anzi è in continuo

aumento dalla seconda metà degli anni '80. In un'intervista a cura di Vittorio Borelli, l'economista di Harvard Alberto Alesina si esprime in questo modo riguardo alle differenze che ci sono tra europei e statunitensi nella concezione della povertà:

“Secondo il World Value Survey, un sondaggio di opinione di ottima reputazione, condotto in una quarantina di Paesi, il 60% degli americani pensa che i poveri siano “pigri” mentre solo il 26% degli europei la pensa così. Al contrario, il 60% degli europei pensa che i poveri siano intrappolati dal sistema e non possano farcela da soli, mentre meno del 30% degli americani la pensa nello stesso modo. In parole povere: gli americani vedono la piramide sociale come scalabile, gli europei la vedono come insormontabile. Non solo, anche una buona parte dei poveri negli Stati Uniti crede nella mobilità sociale, mentre la quasi totalità dei poveri in Europa vede la propria condizione come una gabbia ingiusta da cui è molto difficile uscire.”⁶⁰

Per le ragioni culturali trattate ad inizio capitolo, ed anche per numerose contingenze storiche come il non aver mai avuto una guerra all'interno dei propri confini o l'aver una società multiculturale hanno fatto sì che negli USA non attecchissero i principi socialisti che in tante circostanze hanno spinto per un intervento statale nell'assistenza alla società civile in Europa. Ciò porta a presumere che il non profit per gli americani sia un'attività principalmente filantropica e non assistenzialista, dato che ogni cittadino è responsabile del suo status. In Europa, specificatamente in Italia, il non profit si è sviluppato di pari passo con l'esternalizzazione della spesa pubblica. I cittadini, dopo il brusco impatto della crisi economica, sono però tornati a pretendere una maggiore assistenza che possa facilitare la riduzione del divario sociale, come testimonia il primato alle elezioni del 2018 del Movimento 5 Stelle. A questo punto è lecito chiedersi: il modello non profit americano sarebbe riproducibile anche in Italia? Quanto potrebbe pesare la differenza, tra statunitensi ed italiani, nel concepire la povertà e la possibilità di scalare la piramide sociale come evidenziato da Alberto Alesina nella domanda politica della società civile e nell'offerta dei partiti? Che ruolo dovrebbe ricoprire lo Stato? Lasciare campo ai privati stimolando la convergenza del profit e del non profit? O magari essere parte integrante di questa triplice relazione, investendo soldi e tempo nel controllo e nella tutela dei rapporti?

Capitolo III

Gabriele Sepio, coordinatore del tavolo tecnico- fiscale per la riforma del terzo settore presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, oggi membro del consiglio nazionale del terzo settore e del comitato della fondazione Sociale risponde così: “E' un cantiere ancora in costruzione, ma questo non dovrebbe stupire dal momento che si tratta di una riforma strutturale che interessa una platea eterogenea costituita da più di 350mila enti: associazioni cooperative...”⁶¹

⁶⁰ Europa e America, due modi di intendere il welfare, Vittorio Borelli, 2013.

https://eastwest.eu/attachments/article/1338/026_031_alesina.pdf

⁶¹ Riforma del Terzo settore. Dal 5 per mille alle erogazioni in natura: a che punto sono i decreti della Riforma. Sara De Carli. 9/11/2019. <http://www.vita.it/it/article/2019/11/09/dal-5-per-mille-alle-erogazioni-in-natura-a-che-punto-sono-i-decreti-d/153237/>

La necessità di dare un ordine al contesto è stata affidata alla legge delega n.106 del 2016 che rappresenta una cornice sul terzo settore, demandando a successivi decreti l'applicazione concreta delle novità sul settore.

La legge delega prevedeva l'emanazione di sette decreti entro il 2017. Dei sette cinque sono stati pubblicati tra marzo e settembre 2017. Si tratta, in ordine cronologico, dei decreti in materia di

- Servizio civile universale, (D.Lgs.40/2017) –corretto dal d.lgs. n. 43 del 2018
- Cinque per mille, D. Lgs.111/2017
- Impresa sociale, D-lgs 117 del 2017 corretto dal D.lgs 95 del 2018
- Codice del Terzo settore (D.Lgs.117/2017) –corretto dal d.lgs. n. 105 del 2018.
- Statuto della Fondazione Italia sociale. DPR 28 luglio 2017)

Nel corso del 2018 il percorso rallenta, anzi si ferma: vengono apportati, con appositi decreti ministeriali, solo dei correttivi ai decreti precedenti.

Nel Codice vengono introdotte nuove modalità di relazione tra la pubblica amministrazione e il Terzo Settore, si passa da una relazione di autorizzazione ad un riconoscimento dell'esistenza di soggetti che operano nel mercato, con una logica imprenditoriale creando valore per la comunità. Con l'emanazione del Codice viene riconosciuto il ruolo del settore, chiamato insieme agli enti pubblici, a svolgere interventi per rafforzare la coesione sociale e ad assicurare una maggiore tutela dei diritti sociali e civili.

L'articolo 55 del Codice affida alle amministrazioni pubbliche il ruolo di coinvolgere le ETS attraverso le attività di co-programmazione e co-progettazione per la realizzazione di un ampio sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Co-programmazione: “È finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”⁶²; è quindi il momento in cui il terzo settore può partecipare a pieno titolo alla formazione delle politiche pubbliche, portando la propria conoscenza del contesto.

Co-progettazione: “La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2”.⁶³ La nuova relazione descritta richiede una evoluzione da parte dei soggetti coinvolti: il Terzo settore e le amministrazioni pubbliche si trovano a dover ripensare ai reciproci ruoli all'interno di un quadro normativo. Nella collaborazione con il Terzo settore, la Pubblica amministrazione deve, individuare e rispettare i caratteri identitari delle differenti organizzazioni, coinvolgendo quei soggetti che, per struttura e vocazione, siano vicini e rispondenti rispetto ai bisogni presi in considerazione

⁶² Codice del Terzo settore. Art 55 c.2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/02/179/so/43/sg/pdf>

⁶³ Codice del Terzo settore. Art 55 c.3. [gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/02/179/so/43/sg/pdf](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/02/179/so/43/sg/pdf)

dall'amministrazione pubblica. Dal lato delle organizzazioni le attività di co-programmazione e co-progettazione favoriscono la creazione di reti di aggregazione al fine di presentarsi come unico soggetto in grado di rispondere a più compiti richiesti creando un interlocutore unico verso il pubblico.

In attesa del completamento dell'iter attuativo della riforma la portavoce del Forum del terzo settore, Claudia Fiaschi, in una intervista il 9 gennaio 2020 ha indicato le priorità per il 2020: chiarezza maggiore sull'articolo 7 del Codice in merito alla raccolta di fondi e alle erogazioni in natura alle linee guida per la partecipazione dei lavoratori e dei beneficiari alla guida degli Ets, nonché a fornire una maggiore chiarezza sugli schemi di bilancio degli Enti, al fine di garantire orientamenti operativi nella elaborazione dei report economici; prevedere una normativa che assicuri la piena operatività degli articoli inerenti i temi di co-progettazione e co-programmazione, essendo una specificità tutta italiana, devono essere messi in relazione in modo intelligente e non remissivo con il codice dei contratti e con le linee di indirizzo comunitario. Non da ultimo realizzare le attività necessarie alla piena operatività del Registro unico nazionale del terzo settore. E' necessario prevedere una convergenza tra livelli istituzionali diversi dal momento che si passerà da una legittima autonomia della gestione degli albi regionali da parte delle regioni ad una autonomia coordinata dal Registro Unico Nazionale. Altro elemento importante, è che contestualmente all'avvio dell'operatività del Runtts ci siano effettivamente le autorizzazioni UE al nuovo dispositivo fiscale, quindi è urgente l'invio della richiesta alla Commissione europea, ma anche la predisposizione dell'impianto di vigilanza delle imprese sociali. La riforma ad oggi presenta ancora dei vuoti e delle incertezze che rendono difficile fare un bilancio sugli effetti, il settore chiede una maggiore solerzia da parte del legislatore a realizzare la messa in onda di una riforma ormai dichiarata da 5 anni.

Nell'ambito del Terzo Settore la rete è intesa come quella costruzione di relazioni e di partnership tra chi condivide e persegue finalità e obiettivi comuni. L'attitudine a costruire reti sociali è quindi una qualità che contraddistingue tutto il mondo dell'associazionismo e del volontariato. Nella pratica fare rete vuol dire condividere obiettivi comuni, le azioni da svolgere e coinvolgere tutti i partner necessari alla realizzazione del progetto. Le relazioni per il terzo settore rappresentano un asset fondamentale. "Fare sistema" fra realtà del mondo non profit, fare sistema fra profit e non profit, e basare la relazione sui nuovi mezzi tecnologici che la rivoluzione digitale mette a disposizione è una delle strategie da realizzare in tempi brevi.

La digitalizzazione nel terzo settore rappresenta un volano per facilitare queste attività. Ma a che punto è il processo di digitalizzazione del terzo settore? Italia no profit, riferimento del Terzo Settore per gli enti, i professionisti, i donatori, le aziende, ha pubblicato nel 2018, la prima indagine in Italia che analizza il rapporto tra gli enti non profit e il digitale. Una percentuale consistente del campione di Italia No Profit sottolinea scarse competenze digitali nelle fasce dirigenziali e manageriali (38%) e dove già siano presenti andrebbero ampliate (31%). Farsi trovare in rete da un pubblico che sia il più vicino possibile al proprio target di riferimento è indispensabile anche quando si perseguono obiettivi non lucrativi, infatti dalla ricerca emerge che ci sono

competenze digitali molto forti come nell'utilizzo dei social media e l'email marketing, ma risultano scarse le possibilità di fundraising legate al digitale.

Lo sviluppo del digitale e la crescente pretesa di forme di governo trasparenti e collaborative hanno reso familiari termini come Open Government e E-democracy. Con il primo si fa riferimento ad una strutturazione istituzionale della partecipazione, mentre il secondo ad un processo di partecipazione democratica attraverso piattaforme digitali.⁶⁴ Gli enti del Terzo Settore in questo schema possono avere un ruolo cruciale, in quanto essendo associazioni ed avendo una conoscenza su alcune tematiche specifiche si propongono come knowledge partner delle imprese private e delle pubbliche amministrazioni. Dal punto di vista degli studi digitali si è anche teorizzato su quelli che dovrebbero essere gli strumenti adatti per mettere in atto un circolo virtuoso collaborativo e nella maggior parte delle analisi un ruolo centrale è stato affidato alla piattaforma digitale. L'accezione che emerge dagli studi delle piattaforme di open government è sempre accostata all'efficienza delle politiche pubbliche o comunque del buon governo, infatti "non possono essere considerate esperienze di open government le esperienze di piattaforme di auto-aiuto o discussioni su temi specifici"⁶⁵.

Quando si parla di piattaforma di open government si fa riferimento a tutto il sistema di produzione di politiche pubbliche e non solo ad una dimensione specifica e proprio per queste ragioni la piattaforma deve possedere determinate caratteristiche: Inclusione, Apertura, Sicurezza e Riservatezza, Responsiveness e Deliberazione. Alcuni interventi legislativi in Italia testimoniano un lento avvicinamento alla messa in pratica dei concetti dell'open government. L'apertura delle amministrazioni alla collaborazione ed alla trasparenza, ed il Codice del Terzo Settore ne sono un esempio. L'altro snodo centrale per molti governi europei è la tecnologia e la digitalizzazione ed in questo in Italia non siamo al passo con le altre nazioni dell'occidente.

Nell'ultima parte del Capitolo III le testimonianze di due enti, Semi di Libertà Onlus e Enel S.p.a, provano a chiarire lo stato attuale della Riforma e della collaborazione tra i vari soggetti intenzionati alla produzione di servizi pubblici. Nel caso di Enel vi è l'interesse che si possa avviare un circuito virtuoso che possa dare esecuzione ad una produzione aziendale sostenibile, realizzabile grazie al coinvolgimento degli stakeholders pubblici e privati. Allo stesso tempo non emerge una necessità di strutturare processi di collaborazione, erigendoli a una governance collaborativa; ciò è dovuto alla posizione di Enel che, essendo una grande impresa con determinate disponibilità economiche, è padrona delle scelte collaborative, sempre a valle di una consultazione con i soggetti interessati. Le piccole e medie imprese sono in crisi da anni e spesso non hanno tempo e disponibilità per avviare dei costosi processi di rinnovamento incentrati su una produzione sostenibile. Detto ciò viene da pensare che per queste realtà medio-piccole una vera strutturazione di una governance collaborativa potrebbe significare un maggior coinvolgimento specialmente a livello locale. Lo stesso ragionamento è trasferibile anche all'interno del Terzo Settore dove le grandi organizzazioni come Emergency o Medici Senza Frontiere hanno risorse che facilitano i processi di collaborazione. All'interno del Terzo

⁶⁴ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

⁶⁵ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

Settore, seppur con tantissime difficoltà dovute principalmente alla scarsità delle risorse, le organizzazioni stanno cercando di rafforzare le loro reti comunicative e le collaborazioni negli specifici settori di intervento. E' il caso dell'associazione Semi di Libertà, che si occupa di diminuire il tasso di recidiva. Dopo un primo periodo di attività nel campo della produzione della birra artigianale, oggi l'associazione si sta focalizzando sulle nuove tecnologie. Una realtà come Semi di Libertà ha necessità che si instauri un processo di governance collaborativa per implementare i servizi e l'efficacia che offre alla comunità. Queste realtà vivono con la costante ricerca di risorse che ottengono sporadicamente da privati e pubblici, senza che vi siano delle strutture utili a valutare e a promuovere esperimenti di questo genere. Qui si spalancano le porte sulla pubblica amministrazione. Il legislatore tramite la riforma cerca di porre l'amministrazione pubblica in una posizione di interlocutore privilegiato del Terzo Settore, che viene riconosciuto come un'espressione della società civile finalizzata a produrre servizi di interesse generale. Non viene predisposta una situazione di invadenza, anzi si cerca di stimolare la cooperazione attraverso la co-progettazione e la co-pianificazione. Tralasciando lo stallo che si è creato nell'emanazione degli atti validi per l'esecuzione di una parte della riforma, è necessario che anche tra P.A e Terzo Settore si creino delle reti, che dovrebbero anche inglobare le imprese private, considerando la scarsità di risorse che caratterizza i primi due soggetti. A questo punto è utile l'analisi dell'open-government proposta dalla professoressa De Blasio. Centrale in un sistema di open government è la governance collaborativa: “ il processo decisionale si articola in una serie di attori-partner, lo Stato può essere concepito come una piattaforma che fornisce risorse, regole e competenze per costituire un quadro di facilitazione per tutte le altre parti interessate a collaborare”.⁶⁶ Per realizzare un progetto del genere le amministrazioni dovrebbero essere senz'altro più digitalizzate di quanto non lo siano adesso, anche per implementare e valutare uno degli strumenti più utili per supportare questa idea di Stato e di amministrazione : la piattaforma. D'altro canto si intravedono anche forme di collaborazioni sempre più stringenti tra profit e non profit, di tipico stampo statunitense, figlie della Società Benefit e del crescente interesse attorno alla sostenibilità da parte delle grandi aziende, che fino ad oggi risultano essere l'unico vero motore di questo circolo virtuoso.

Conclusioni

La prolungata crisi economica, nel mondo ed in modo molto più incisivo in Italia, di questi ultimi quindici anni ha ampliato le disuguaglianze sociali e ha messo a nudo l'incapacità dei sistemi e dei mercati tradizionali di dare risposte ai crescenti bisogni, ha al contempo incrementato il raggio di azione del Terzo Settore e delle sue responsabilità nella società civile. In Italia sempre in questi ultimi anni la crescente impossibilità economica delle risorse pubbliche di rispondere ai problemi sociali ha determinato la ricerca da parte dello Stato di costruire un nuovo rapporto tra pubblico privato e non profit. La sussidiarietà orizzontale, ben antecedente all'incidenza dello Stato, che sia in Italia che negli Stati Uniti ha costituito la base delle origini del Terzo Settore ha avuto nella storia un destino ben diverso nei due paesi determinando due configurazioni

⁶⁶ Emiliana De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Carrocci Editore S.p.a, Roma, 2018

e due realtà del settore differenti. Lo Stato in Italia ha assunto, sin dalla fine del 1800 un ruolo determinante nell'evoluzione del comparto non profit cercando negli anni di mantenere il controllo, in alcuni periodi di limitarne lo sviluppo mettendosi in competizione con il settore e in altri di promuoverne lo sviluppo. Mentre negli USA il principio di sussidiarietà orizzontale non ha avuto ostacoli, il governo si è limitato ad avere un ruolo non interventista agevolando lo sviluppo del Welfare capitalism e la creazione di enti filantropici che potessero fungere da assistenza alla popolazione. Tutto ciò ha comportato nel tempo uno sviluppo che si identifica con una sovrapposizione tra profit e non profit è imputabile al fatto che il *fundamentum divisionis* del mondo non profit è identificabile nel principio d'efficienza. Quando tale separazione smette di essere efficiente non c'è ragione di riconoscerla. Gli enti del terzo settore perdono in tal modo il loro senso di esistere, poiché si accetta che la loro funzionalità sia solo “sostitutiva” dell'agire pubblico o privato.

In Italia gli interventi del legislatore muovono principalmente verso il riconoscimento del Terzo Settore come un attore fondamentale nella produzione dei servizi di interesse collettivo, e la Riforma avviata nel 2017 ne è un chiaro esempio, essendoci al suo interno delle specifiche indicazioni per implementare la co-progettazione e la co-pianificazione. Eppure il riconoscimento nel nostro ordinamento legislativo della Società Benefit, anche se non direttamente connesso allo stato di salute del Terzo settore, potrebbe essere interpretato come una spinta alla sovrapposizione del profit e del non profit. Sul quotidiano Vita un articolo del 19 giugno 2019 Maria Vella espone la preoccupazione che anche in Italia il profit possa fagocitare il non profit per i lunghi tempi con i quali si sta dando esecuzione alla Riforma. Questa lentezza potrebbe contribuire a creare una cultura che concepisca gli ETS come sostituti funzionali delle imprese o dell'agire pubblico. A quel punto potrebbe essere sufficiente “umanizzare” ancor di più il settore imprenditoriale per spazzare via il non profit. Comunque appare questo rischio non di immediata realizzazione in Italia. Sicuramente la lentezza dell'entrata in onda della Riforma, attesa ed accolta con entusiasmo da molti operatori del settore sta determinando un clima di incertezza. In questa fase transitoria il Terzo Settore, anche in previsione dei decreti attuativi che vedono rafforzato il proprio ruolo nella collaborazione con la PA, dovrebbe rafforzare la sua rete presentandosi all'appuntamento con una rete caratterizzata più per professionalità che per localizzazione e con una classe manageriale in grado di offrire soluzioni e strategie anche tecnologicamente più avanzate, attivando una collaborazione collaterale con il mondo profit . Inoltre dovrà implementare una strutturazione del settore in grado di accrescere la credibilità e la trasparenza che il legislatore ha imposto, per accreditarsi come un pezzo fondamentale nella rete della governance collaborativa. Per sostenere questa implementazione sarà fondamentale anche un cambio di passo da parte dell'amministrazione , senza trascurare, anzi velocizzando il lento percorso di trasformazione tecnologica e digitale. Il nuovo ruolo di amministrazione collaborativa comporterà un cambiamento sia culturale che delle modalità di operative degli ultimi anni. Dall'analisi della competizione conseguente all'adozione di una gara per l'assegnazione di un servizio, la Pubblica Amministrazione dovrà lavorare con i “terzi” per vincere insieme la gara, una rivoluzione che dovrà essere supportata anche da norme e regolamenti di più facile interpretazione e funzionali a creare una nuova relazione

trasparente, un' autentica revisione degli stili di governance, per tutti i soggetti orientati a condividere strategie, poteri e scelte, a stimolare e integrare piuttosto che esercitare ognuno il proprio potere. Transitare da un assetto competitivo a uno collaborativo richiederà anche una forte motivazione da parte di tutti perché collaborare è più difficile che comandare.