

Università Degli Studi Della Calabria

DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E SCIENZA POLITICA

DOTTORATO DI RICERCA IN "POLITICA, SOCIETÀ E CULTURA"

XIX CICLO

Settore disciplinare: SPS/09 "Sociologia dei processi economici e del lavoro"

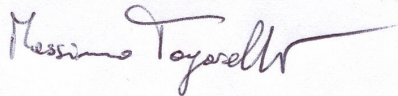
Tesi di dottorato

IDENTITÀ E SERVIZIO.

**INDAGINE SULLA DIMENSIONE ASSOCIATIVA E ORGANIZZATIVA
NEL TERZO SETTORE IN KENT E IN CALABRIA**

Candidato

Dott. Massimo Tagarelli



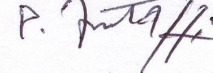
Supervisore

Prof. Pietro Fantozzi



Coordinatore

Prof. Pietro Fantozzi



a.a. 2005-06

Indice

Indice	i
Elenco delle Tabelle	vi
Elenco delle Figure	ix
Elenco degli acronimi	xi
Introduzione	1
1 Un settore teso tra identità e servizio	7
1.1 Premessa: la crisi della cittadinanza societaria	7
1.2 Definire il Terzo Settore	9
1.2.1 Definizione legale	9
1.2.2 Definizione funzionale	10
1.2.3 Definizione strutturale-operativa	11
1.3 Le teorie sulle origini del Terzo Settore	14
1.3.1 Teoria della eterogeneità o dei beni pubblici	14
1.3.2 Teoria della fiducia o del fallimento del contratto	15
1.3.3 Teorie dell'offerta	17
1.4 Terzo Settore e welfare state	20
1.4.1 Teoria dell'interdipendenza o del fallimento del volontariato	20
1.4.2 La teoria delle origini sociali	22
1.4.3 Welfare-mix e Terzo Settore	24
1.5 Identità e servizio	26
1.5.1 Dimensione associativa ed organizzativa	26
1.5.2 Il paradosso del Terzo Settore: l'esigenza di equilibrio tra identità e servizio	29

1.6	Processi di mutamento organizzativo ed equilibrio tra identità e servizio	30
1.6.1	Mutamento come risposta alle esigenze di sviluppo	31
1.6.2	Mutamento come processo isomorfo (le teorie neoistituzionali)	32
1.6.3	Identità e servizio nel mutamento organizzativo: processi di sviluppo e inclusione nel welfare-mix	34
1.7	Conclusioni	37
2	Ipotesi di ricerca e metodologia	39
2.1	Premessa	39
2.2	L'ipotesi: sviluppo o snaturamento del Terzo Settore nel welfare-mix?	39
2.3	Il paradigma teorico: breve digressione sugli assunti che informano la ricerca	41
2.4	Raccolta dati	42
2.4.1	L'intervista semi-strutturata	42
2.4.2	I temi affrontati dalla intervista	44
2.4.3	La popolazione	45
2.4.4	Somministrazione dell'intervista e piano di esposizione dei risultati	47
2.5	Conclusioni	47
3	Storia e normativa del Terzo Settore	49
3.1	Premessa	49
3.2	Storia del Terzo Settore in Italia	50
3.2.1	Le origini del Terzo Settore: il conflitto tra Stato e Chiesa	50
3.2.2	Il secondo dopoguerra e gli anni del mutuo adattamento	52
3.2.3	Gli anni Settanta e la nascita del nuovo volontariato	53
3.2.4	Volontariato e Cooperazione Sociale	55
3.2.5	I recenti sviluppi del Terzo Settore: tra problematiche e sfide	57
3.3	Regolamentazione del Terzo Settore in Italia	58
3.3.1	Forme giuridiche	59
3.3.2	Legislazione speciale	62
3.3.2.1	La legge 381/1991 sulla cooperazione sociale	62
3.3.2.2	La legge quadro n° 266/1991 sul volontariato	67
3.3.2.3	Il D.Lgs. n° 460/1997 sulle ONLUS	70

3.3.3	Note conclusive sul quadro legislativo regolante il Terzo Settore italiano	72
3.4	Storia del Terzo Settore in Inghilterra	75
3.4.1	Il Terzo Settore sotto la Poor Law	75
3.4.2	Le riforme del secondo dopoguerra	77
3.4.3	La ripresa del Terzo Settore	77
3.4.4	L'avvio di una nuova relazione tra Stato e Terzo Settore	81
3.5	Regolamentazione del Terzo Settore inglese	83
3.5.1	Charity, charitable purposes and public benefit	84
3.5.2	Vantaggi e limitazioni dell'essere charity	86
3.5.3	I trustee	88
3.5.4	La Charity Commission	89
3.6	Conclusioni	92
4	Analisi statistica del Terzo Settore	98
4.1	Premessa	98
4.2	Il Terzo Settore nel Regno Unito	99
4.2.1	Statistiche nazionali	99
4.2.2	Charity in Inghilterra e Galles	105
4.2.3	Charity nel Kent	108
4.3	Il Terzo Settore in Italia	119
4.3.1	L'universo nonprofit in Italia	119
4.3.2	Cooperazione sociale e organizzazioni di volontariato in Italia e Calabria	129
4.3.2.1	Cooperazione sociale	131
4.3.2.2	Organizzazioni di volontariato	137
4.4	Conclusioni	145
5	Analisi dei contesti	150
5.1	Premessa	150
5.2	Italia e Calabria	151
5.2.1	I caratteri del processo di modernizzazione nel Mezzogiorno d'Italia	151
5.2.2	L'ordinamento economico	154
5.2.2.1	Un discorso generale sul Mezzogiorno	154

5.2.2.2	Un'economia ancora da rilanciare	155
5.2.3	L'ordinamento sociale	159
5.2.3.1	Sviluppo sociale: trend e riflessioni	159
5.2.3.2	Una regione in linea con i dati nazionali	160
5.2.4	L'ordinamento politico-istituzionale	162
5.2.4.1	Clientelismo, istituzioni e processi innovativi	162
5.3	Inghilterra e Kent	165
5.3.1	Un discorso di fondo: Dal tema delle health inequalities a quello della deprivazione	165
5.3.2	L'ordinamento economico	169
5.3.3	L'ordinamento sociale	178
5.3.4	L'ordinamento politico-istituzionale: devolution e local government	191
5.4	Conclusioni	195
6	Terzo Settore nel Kent	199
6.1	Premessa	199
6.2	Charity tra filantropia e comunità	200
6.3	Un nome, una identità	204
6.4	Crescita, professionalizzazione e standard qualitativi	205
6.4.1	Competizione e segnali	210
6.5	Il dilemma tra identità e servizio	212
6.5.1	Il dilemma all'interno del mercato	217
6.6	Relazioni con l'ambiente: organizzazioni ombrello, organizzazioni di Terzo Settore, comunità ed autorità pubbliche.	218
6.6.1	Relazioni con le autorità pubbliche: tra dipendenza e negoziazione la valorizzazione del settore	218
6.6.2	Relazioni con organizzazioni ombrello	224
6.6.3	Relazioni con altre organizzazioni di Terzo Settore	227
6.6.4	Relazioni con la comunità: alle radici delle charity	232
6.7	Personale	236
6.7.1	I volontari	236
6.7.2	Staff retribuito e "equal opportunity"	244
6.8	Governance	244
6.8.1	I trustee	246

6.8.2	Processo decisionale e coinvolgimento dal basso	249
6.8.3	La gestione del surplus per investire sulla qualità dei servizi e sullo staff	250
6.8.4	L'orizzonte limitato della vision	251
6.8.5	I criteri di riferimento nelle strategie di sviluppo: sguardo verso il basso e sguardi verso l'alto	252
6.9	Conclusioni	253
7	Terzo Settore in Calabria	258
7.1	Premessa	258
7.2	Le origini delle organizzazioni di Terzo Settore calabresi: solidarietà, mutualismo, strumentalità e costruzione dal basso	258
7.3	Formalizzazione e professionalizzazione	264
7.3.1	Identità e servizio: la percezione del rischio della deriva organizzativa	268
7.4	Politizzazione e clientelismo: l'ingerenza della politica nella società civile	271
7.4.1	L'uso strumentalizzato della cooperazione sociale	276
7.5	Relazioni con l'esterno	277
7.5.1	Terzo Settore ed enti pubblici	277
7.5.2	Associazionismo ad organizzazioni ombrello	282
7.5.3	Relazioni tra organizzazioni di Terzo Settore	288
7.5.4	Relazioni con la comunità	291
7.6	Volontari e personale retribuito	294
7.6.1	I volontari	294
7.6.2	Personale retribuito	301
7.7	Compagine sociale e processi decisionali	303
7.7.1	I processi decisionali	306
7.8	Conclusioni	310
	Conclusioni	315
	A Schema della intervista semi-strutturata	321
	Bibliografia	324

Elenco delle tabelle

1.1	Regimi di Terzo Settore	22
4.1	Contributo del Terzo Settore britannico in termini economici. Dati al 1995.	100
4.2	Distribuzione della forza lavoro in valori percentuali nel Terzo Settore britannico (BNS) in FTE per settore di attività. Dati al 1995.	101
4.3	Charity in Inghilterra e Galles, per anno e tipologia.	105
4.4	Distribuzione ONP per area territoriale in valori percentuali e numero medio istituzioni per abitante. Dati 1999.	120
4.5	Distribuzione ONP per anno di costituzione. Dati al 1999.	120
4.6	ONP per settore di attività (ICNPO). Dati al 1999.	121
4.7	Volontari e dipendenti. Dati al 1999.	122
4.8	Entrate ed entrate medie per istituzione per area territoriale. Dati al 1999.	125
4.9	Distribuzione percentuale istituzioni per fascia di reddito in milioni di lire. Dati al 1999.	126
4.10	Entrate e settore di attività. Distribuzione percentuali ed entrate medie per istituzione. Dati al 1999.	127
4.11	Entrate e settore di attività per fonte di entrata. Distribuzione percentuali per fonte di entrata. Dati al 1999.	127
4.12	Entrate per fonte e area territoriale. Dati al 1999.	129
4.13	Cooperative sociali per periodo di costituzione e area geografica.	131
4.14	Cooperative sociali per tipologia e area geografica. Dati al 2001.	132

4.15	Cooperative sociali per adesione ad organizzazioni di secondo livello. Dati al 2001.	133
4.16	Soci e volontari nella cooperazione sociale.	133
4.17	Distribuzione ricavi per fonte di entrata e cooperative sociali per fonte prevalente di finanziamento. Dati al 2001.	135
4.18	Cooperative sociale A per settore di attività prevalente e area geo- grafica. Dati in percentuale al 2001.	136
4.19	Utenti delle cooperative di tipo A per tipologia. Dati al 2001.	136
4.20	Organizzazioni di volontariato registrate. Dati al 2003.	137
4.21	Sviluppo OdV dal 1995-2003. Numero indice 1.00=1995.	138
4.22	Organizzazioni di volontariato per settore di attività prevalente. Dati al 2001.	139
4.23	Distribuzione tipologia personale operante all'interno delle OdV. Dati al 2001.	140
4.24	Volontari per condizione professionale. Dati al 2001.	142
4.25	Importo delle entrate per voci di bilancio. Fonte pubblica. Dati al 2001.	143
4.26	Importo delle entrate per voci di bilancio. Fonte privata. Dati al 2001.	144
5.1	Peso dei diversi settori sul PIL per serie storiche in Calabria.	156
5.2	Indicatori di dotazioni infrastrutturale.	157
5.3	Tasso di attività e di occupazione, serie storica.	158
5.4	Tasso di disoccupazione, serie storica.	159
5.5	Indici demografici per livello territoriale. Dati al 2003.	161
5.6	Diplomati per 100 persone di 19 anni. Dati al 2002.	162
5.7	Tasso di iscrizione all'università e laureati per 100 persone di 25 anni. Dati al 2001.	162
5.8	Grandezza sfera economica Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004.	173
5.9	Produttività economica Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004.	173
5.10	Occupazione Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004.	175

5.11	Tasso di disoccupazione e disoccupazione giovanile, per genere e livello territoriale. Dati riferiti al 2001.	176
5.12	Tasso di attività per genere e livello territoriale. Dati riferiti al 2001.	176
5.13	Popolazione attiva occupata per genere e area di occupazione. Dati al 2005.	176
5.14	Popolazione attiva aggregata per settori e livello territoriale. Dati riferiti al 2001.	177
5.15	Indice di vecchiaia per livello territoriale. Dati riferiti al 2001.	180
5.16	Popolazione al 2001 per gruppi etnici di minoranza calcolata sul totale parziale composto dagli stessi.	183
5.17	Nuclei familiari per tipologia. Serie storica dal 1971 al 2005. Dati riferiti alla Gran Bretagna.	186
5.18	Modelli di famiglia per tipologia e livello territoriale. Dati riferiti al 2001.	187
5.19	Numero medio di figli per donna in età feconda e tasso di fecondità per livello territoriale. Dati riferiti al 2004.	189
5.20	Tasso di concepimento minorile (13-19 anni), serie storica distribuita per età della madre e outcome.	190
5.21	Tasso di concepimento minorile (13-19 anni), serie storica distribuita per età della madre e outcome.	191

Elenco delle figure

4.1	Fonte di reddito del Terzo Settore per anno e definizione del settore nonprofit.	103
4.2	Fonte di reddito del Terzo Settore per settore di attività. Dati al 1995.	104
4.3	Main Charity registrate e distribuzione del reddito per fasce di reddito. Anno 2005.	106
4.4	Main Charity registrate e distribuzione del reddito per fasce di reddito. Anno 1998.	107
4.5	Registrazione delle charity in Kent, dal 1962 al 2006.	110
4.6	Charity in Kent distribuite per settore di attività (ICNPO).	112
4.7	Charity del sottogruppo 4.1 e 4.3 distribuite per anno di registrazione.	114
4.8	Charity in Kent distribuite per classe di entrata media annua	116
4.9	Distribuzione delle charity per settore di intervento e classe di entrata media annua.	117
4.10	Distribuzione delle charity per settore di intervento e classe di entrata media annua (dettaglio per sotto gruppi)	118
4.11	Istituzioni per tipologia di persone impiegate e classe di entrate (%). Dati al 1999.	123
4.12	Densità volontari sul territorio italiano. Dati al 1999.	125
4.13	Cooperative sociali per classe di valori della produzione (migliaia di euro) e regione. Dati al 2001.	134
4.14	OdV per area territoriale e periodo di costituzione.	138
4.15	Volontari per classe di età. Dati al 2001.	142
4.16	OdV per fascia di reddito (in euro). Dati al 2001	144

5.1	Popolazione per fasce di età, in valori percentuali. Dati del 1992 e 2003.	162
5.2	Presidenti, Giunte Regionali e loro durata.	165
5.3	IMD 2004 per Government Office of Region	170
5.4	IMD del Government Office of South East (GOSE)	170
5.5	Grandezza sfera economica Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004.	172
5.6	Occupazione Kent e GOSE. Dati riferiti al periodo 2002-2003.	174
5.7	Popolazione attiva distribuita per settore di impiego e livello territoriale.	178
5.8	Comparazione piramide demografica Gran Bretagna anno 1821 e 2004.	179
5.9	Popolazione al 2001 per fasce di età.	180
5.10	Densità popolazione anziana (75+) in Inghilterra e Galles. Dati al 2001.	181
5.11	Popolazione per fasce di età e etnia in Gran Bretagna.	182
5.12	Popolazione al 2001 per gruppo etnico e livello territoriale.	183
5.13	Saldo naturale e migratorio del Regno Unito.	184
5.14	Famiglie con figli a carico per tipo di famiglia e gruppo etnico.	188
5.15	Numero di figli per donna in età feconda dal 1960 al 2004. Dati riferiti al Regno Unito.	188
5.16	Suddivisione dell'Inghilterra per GORs e Contee.	194

Elenco degli acronimi

CAF Charities Aid Foundation

CdA Consiglio di Amministrazione

CGM Consorzio Gino Mattarelli

CNCA Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza

COS Charity Organisation Society

CSV Centro Servizi per il Volontariato

CV Curriculum Vitae

CVS Council for Voluntary Service

DHSS Department of Health and Social

DOH Department of Health

DTI Department of Trade and Industry

FIVOL Fondazione Italiana per il Volontariato

FTE Full Time Equivalent

GFR General Fertility Rate

GLA Greater London Authority

GOR Government Office of Region

GOSE Government Office of South East

GVA Gross Value Added

ICNPO International Classification of NonProfit Organisations

IMD Index of Multiple Deprivation

ISTAT Istituto nazionale di Statistica

KCC	Kent County Council
LAD	Local Authority District
MOVI	Movimento di Volontariato Italiano
NCVO	National Council for Voluntary Organisations
NHS	National Health Service
OdV	Organizzazione di Volontariato
ONLUS	Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale
ONP	Organizzazione NonProfit
PIL	Prodotto Interno Lordo
RDA	Regional Development Agency
SOA	Super Output Area
TFR	Total Fertility Rate
VAL	Valore Aggiunto Lordo

Introduzione

Il presente lavoro cerca di comprendere in che modo si configura all'interno delle organizzazioni di Terzo Settore l'equilibrio tra la dimensione di identità e quella di servizio a seguito dello sviluppo dei modelli di welfare-mix, e se, come emerge da alcuni contributi in letteratura, il rapporto tra le due dimensioni sia necessariamente alternativo.

La dimensione associativa e quella organizzativa, cui ci si riferisce con la dicotomia "identità" e "servizio", costituiscono due elementi indissolubili ed interdipendenti delle organizzazioni di Terzo Settore. La dimensione associativa attiene agli aspetti culturali e normativi che orientano l'agire organizzativo e le relazioni sociali interne all'organizzazione e verso l'esterno. Essa rappresenta il luogo che rende possibile la socializzazione e rielaborazione del legame della organizzazione con la comunità di riferimento. Le organizzazioni di Terzo Settore sono per definizione, infatti, esperienze associative, più o meno strutturate e formali, che si costituiscono per rispondere ai bisogni o per rappresentare gli interessi di determinati gruppi sociali. Sono reti relazionali nate dalla comunità per la comunità, corpi intermedi capaci di intermediare tra l'individuo e lo Stato, e soprattutto di favorire la riproduzione di forme di solidarietà e di appartenenza capaci di aprirsi all'esterno e di socializzare ambiti sociali più ampi. La dimensione organizzativa rappresenta invece quell'insieme di strumenti, di forme di strutturazione dei ruoli e di organizzazione delle risorse orientato alla produzione ed erogazione di un determinato servizio o bene.

L'equilibrio tra queste due dimensioni si gioca intorno a quello che Donati (1996) definisce come "paradosso del Terzo Settore". Senza la dimensione identitaria l'organizzazione perderebbe la sua connotazione specifica per diventare indistinguibile dalle forme organizzative presenti nel settore pubblico e privato di mercato. Senza la dimensione organizzativa, o di servizio, il soggetto di Terzo Settore sarebbe tuttavia

incapace di operare concretamente rimanendo in una sorta di limbo propositivo. Il paradosso è creato proprio dalla difficoltà nel raggiungere un equilibrio ottimale tra queste dimensioni tale per cui l'organizzazione, pur essendo efficace nell'intervento, non perda la sua specificità.

La crisi dei sistemi di welfare state e lo sviluppo di forme di welfare pluralistico (welfare-mix), caratterizzate dalla de-pubblicizzazione dei servizi di welfare e dalla introduzione di forme di regolazione di mercato, pone con particolare urgenza il problema sintetizzato nel paradosso del Terzo Settore. Le organizzazioni di Terzo Settore si trovano in questo contesto a diventare sempre più partner dell'attore pubblico nella erogazione e progettazione dei servizi e a dover fronteggiare forme di competizione per l'ottenimento dei finanziamenti. Dalla letteratura emerge come in tutta Europa questo processo stia favorendo la burocratizzazione e la professionalizzazione delle organizzazioni di Terzo Settore verso derive managerialistiche (Ascoli e Pavolini, 1999) con perdita di autonomia (Anheier, 2005) ed ibridazione degli schemi valoriali originari (Kramer, 2000; Lipsky e Smith, 1989; Pasquinelli, 1999). Il rischio connesso a questa deriva è, evidentemente, lo snaturamento del Terzo Settore.

All'interno di questo quadro si colloca, quindi, la domanda su come identità e servizio si configurano nelle odierne organizzazioni di Terzo Settore e l'ipotesi che assume la relazione tra le due dimensioni in termini alternativi. Al fine di dare risposta al quesito e di verificare l'ipotesi si è scelto di utilizzare un approccio di ricerca comparativo andando a rilevare le modalità con cui le due dimensioni, quella associativa ed organizzativa, si configurano nelle organizzazioni di Terzo Settore nel Kent (Inghilterra) ed in Calabria. Si tratta di due contesti sociali, politici ed economici indubbiamente differenti ma entrambi immersi all'interno di un più ampio processo di convergenza dei modelli di welfare state verso il welfare-mix (Ascoli e Pavolini, 1999). Le differenze contestuali inerenti i processi istituzionali, i livelli temporali, la dimensione culturale e i caratteri socio-economici non solo non costituiscono un ostacolo quanto piuttosto rappresentano un elemento prezioso per osservare come quelle due dimensioni, che per definizione sono comuni a tutte le organizzazioni di Terzo Settore, si relazionano in ambienti tanto dissimili. Confrontare l'"equilibrio dimensionale" all'interno di organizzazioni di Terzo Settore *embedded* in sistemi tanto difforni è quindi esattamente coerente con gli obiettivi della presente ricerca. Questo appare tanto più vero considerando che si va a confrontare un Terzo Settore particolarmente strutturato e dalla lunga tradizione, quello del Kent, con un Terzo Settore allo stato nascente quale quello calabrese che si ritiene, proprio in

quanto allo stato larvale, più incline a mantenere una maggiore adesione al tracciato originario e alla specificità propria del Terzo Settore.

Per quanto concerne l'aspetto metodologico, si è fatto utilizzo della intervista semi-strutturata per la principale ragione di evitare di “*collocare l'intervistato entro schemi prestabiliti dal ricercatore*” (Corbetta, 1999, pg. 407). La presenza di una struttura da seguire ha consentito di orientare l'intervista verso quei temi di interesse per la verifica dell'ipotesi pur lasciando possibile l'approfondimento di tematiche di interesse non incluse nella struttura stessa. La rilevazione dei dati è stata possibile in Inghilterra solo in seguito all'ottenimento di una “*ethical approval*” da parte di una commissione etica presso la quale è stato presentato il progetto di ricerca. Le organizzazioni interessate dalle interviste sono *charity*, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali operanti nel settore dei servizi di welfare rispettivamente per la contea del Kent e per la regione Calabria.

Il presente lavoro si articolerà in sette capitoli. Il primo capitolo avrà un carattere puramente teorico e rivolto ad illustrare il tema del rapporto tra identità e servizio. Partendo dal problema della definizione di Terzo Settore e dalle teorie sulle sue origini del Terzo Settore, si metterà in evidenza come l'assunto comune ad ognuna di queste teorie sia l'origine “dal basso” del fenomeno. Da questa acquisizione si passerà ad esplicitare il problema del rapporto tra le due dimensioni delle organizzazioni di Terzo Settore e di quali possano essere quei fattori endogeni ed esogeni che ne possano alterare l'equilibrio collegando tali problematiche allo sviluppo dei modelli di welfare-mix.

Il secondo capitolo è dedicato interamente all'aspetto metodologico della ricerca. Dopo aver esplicitato la domanda e l'ipotesi di partenza, ci si soffermerà brevemente sugli assunti fondamentali che informano la presente ricerca e sugli aspetti epistemologici e metodologici che da tali assunti derivano. Saranno descritti inoltre i temi su cui le interviste sono state impiegate, i caratteri della popolazione e le modalità di selezione degli intervistati e le modalità di somministrazione delle interviste.

Il terzo capitolo da inizio alla sezione della tesi dedicata allo studio ricognitivo del contesto. In particolare in questo capitolo si affronterà la storia del Terzo Settore nei due contesti guardando con particolare attenzione al rapporto tra questo e il settore pubblico. Sempre nel medesimo capitolo si presenteranno in modo sintetico le caratteristiche del quadro normativo che regolano il Terzo Settore nei due contesti

lasciando spazio, al contempo, ad alcune riflessioni su come i caratteri del contesto normativo possono incidere sul fenomeno in questione. L'obiettivo che si è cercato di raggiungere con questo capitolo è quello di avere in primo luogo un quadro chiaro dei percorsi evolutivi del fenomeno. Senza tale quadro sarebbe impossibile la pretesa di studio attraverso uno strumento qualitativo basato su un campione esemplificativo. Dai percorsi storici emergono alcuni aspetti peculiari del fenomeno nei due contesti e nel modo in cui esso si sia relazionato con l'ambiente sociale e politico istituzionale. Lo studio della legislazione sul Terzo Settore, infine, è stato necessario per comprendere in primo luogo i vincoli e le opportunità entro i quali il Terzo Settore si muove nei due contesti, e in secondo luogo, le modalità e la cultura che ha informato il legislatore (e quindi l'attore pubblico) nel disciplinare il Terzo Settore.

Il quarto capitolo è dedicato interamente ad osservare le caratteristiche del Terzo Settore nei due contesti per come rilevabile dai dati rilevati in altre ricerche. Si tratta di una trattazione di carattere statistico descrittivo al quale si uniranno riflessioni e commenti fenomenici tratti dalla letteratura. La mancanza di informazioni sul fenomeno nell'area del Kent ha richiesto uno sforzo ulteriore a seguito del quale si sono ottenute poche ma significative informazioni originali sulle principali caratteristiche delle organizzazioni locali. Con questo capitolo si conclude la ricerca preliminare sul Terzo Settore nei due contesti ottenendo utili indicatori sull'aspetto fenomenico generale, sulle dinamiche caratterizzanti i percorsi del Terzo Settore e su alcune variabili di contesto all'interno del quale il Terzo Settore è nato e sviluppato.

Lo studio delle variabili di contesto è stato completato nel quinto capitolo nel quale è stato dedicato spazio all'osservazione e al commento di indicatori statistici socio-demografici. L'analisi descrittiva è stata affiancata da contributi di più ampio respiro riguardanti, nello specifico, il quadro sociale e politico istituzionale. La contestualizzazione del Terzo Settore operata in questo capitolo parte dalla consapevolezza che esso non si costituisce come soggetto a sé stante, non esiste ed opera liberamente nello spazio sociale ma bensì è attore *embedded* nella struttura economica e sociale (Salamon e Anheier, 1997) ed è strettamente connesso alla dimensione politico-istituzionale (Ascoli e Pavolini, 1999; Salamon, 1995). Per queste ragioni cimentarsi con il rapporto tra identità e servizio significa prima di tutto affrontare il contesto entro il quale l'organizzazione si muove e rispetto al quale definisce e ridefinisce la propria dimensione identitaria e quella organizzativa.

Nel sesto e settimo capitolo si affronteranno, infine, i risultati emersi dalle interviste semi-strutturate rispettivamente nell'area del Kent e della Calabria. I capitoli saranno articolati seguendo i temi principali della intervista ma saranno altresì presenti dei paragrafi dedicati ai temi spontaneamente emersi durante le interviste. Nel corso dei capitoli si farà un largo uso delle interviste preferendo far parlare gli intervistati e limitandoci nel mettere in evidenza significati e conseguenze delle risposte date. I commenti saranno talvolta arricchiti da richiami a quanto emerso dall'analisi descrittiva dei contesti e del Terzo Settore o dai contributi teorici richiamati nel primo capitolo.

Nelle conclusioni si cercherà di tirare le somme dell'intero percorso svolto nel corso della ricerca rispondendo in modo più chiaro e diretto alla domanda postaci e all'ipotesi iniziale.

Prima di concludere questa introduzione si rende necessaria la esplicitazione di alcuni elementi problematici. Il primo aspetto fondamentale è l'enorme complessità dell'oggetto di studio. Se il Terzo Settore costituisce di per sé un fenomeno difficilmente inquadrabile in una definizione, data la sua poliedricità e il suo intrinseco legame con il contesto entro il quale nasce e si sviluppa, l'osservazione della dimensione associativa ed organizzativa costituisce una ulteriore complicazione. Pur caratterizzando infatti tutte le organizzazioni di Terzo Settore per definizione, guardare a queste due dimensioni significa confrontarsi con le rappresentazioni sociali di operatori, utenti, soggetti pubblici e privati che a vario titolo e grado costituiscono nodi delle reti relazionali delle organizzazioni. Nell'affrontare la parte empirica di questa ricerca si è tenuto conto, invece, solamente di quelle che sono le percezioni e rappresentazioni di coloro che rappresentano le organizzazioni. Sicuramente uno sguardo rilevante e fondamentale ma non esaustivo.

Il secondo aspetto problematico riguarda invece la modesta numerosità del campione sottoposto alle interviste, un totale di ventitré organizzazioni, e l'assenza di un campione prelevato da altre aree territoriali del contesto inglese ed italiano. Questo rende sicuramente impossibile generalizzare i risultati ottenuti ai due contesti nazionali. Tuttavia si ritiene che nell'essere esemplificativo del campione si possano trarre comunque utili ed interessanti osservazioni sul fenomeno del Terzo Settore.

Nell'economia del presente lavoro la consapevolezza dei limiti esposti non ha reso comunque possibile il loro superamento. Tuttavia, partendo dai risultati acquisiti e

da questa consapevolezza sarà possibile nel futuro fare riferimento alla presente tesi come un lavoro pilota per lo sviluppo di ulteriori approfondimenti e analisi sul tema.

Capitolo 1

Un settore teso tra identità e servizio

1.1 Premessa: la crisi della cittadinanza societaria

La società moderna si fonda su un paradosso: nel mentre che essa si sviluppa essa corrode quelle stesse risorse sociali necessarie al suo sviluppo e mantenimento. Con essa infatti si dissolvono quelle forme di organizzazione sociale comunitaria capaci, attraverso un sentimento di appartenenza normativamente fondato, di garantire una integrazione e coesione sociale alimentate da pratiche di solidarietà. La modernità societaria, separando la sfera pubblica da quella privata —gli interessi collettivi da quelli privati la cui regolazione viene adesso demandata rispettivamente allo Stato e al Mercato—, si trova davanti al dilemma di garantire la coesione sociale in un quadro fortemente plurale ed individualizzato, dove l'individuo si realizza ed ha valore non in quanto appartenente ad un gruppo ma in quanto tale e capace di esercitare la propria libertà (Martinelli, 1998; Giaccardi e Magatti, 2003).

Incapace di riprodurre i presupposti su cui la solidarietà e quindi la coesione sociale pre-moderna si era basata, essa impernia sull'idea di cittadinanza un nuovo tipo di solidarietà "razionale" (Ranci, 1999b) non fondata su presupposti etici o normativi quanto piuttosto sull'interesse reciproco dei cittadini nel proteggersi dal rischio dell'impoverimento e della emarginazione, nel vedersi riconoscere i medesimi diritti e libertà (Marshall, 1950).

Fondamentalmente, tuttavia, la cittadinanza presenta una debolezza intrinseca:

le promesse di protezione ed integrazione ad essa sottesa hanno trovato conferma solo in quei rari momenti storici in cui le condizioni economiche e politiche lo hanno consentito. Negli ultimi anni l'incapacità dei diversi sistemi nazionali di welfare nel fronteggiare mutamenti socio-demografici ed eventi economici capaci di scardinare i presupposti su cui essi stessi erano stati costruiti (Mirabile e Sgritta, 1999) ha palesato in modo probabilmente irreversibile tale debolezza e ha reso più agevole il riconoscimento di attori collettivi, cui ci riferiremo con il termine "Terzo Settore", capaci di rispondere alle promesse di integrazione non mantenute da quei meccanismi istituzionali cui ne era stata demandata la funzione —i.e. lo Stato e Mercato— (Wolfe, 1989; Walzer, 1997). Questi attori, che costituiscono una dimensione di vita "sociale" intermedia rispetto quella pubblica e privata (Donati, 1996, pg.15), hanno dimostrato di essere capaci di riprodurre e sviluppare reti di solidarietà le quali, partendo dalle singole realtà collettive, diventano capaci di operare ad un livello più generale della società sopperendo, in tal modo, all'assenza di altri meccanismi coesivi e di solidarietà e costituendo, pertanto, un importante risorsa per la società stessa.

Partendo da queste ultime considerazioni, si rifletterà nel corso del capitolo su quelle caratteristiche che rendono il Terzo Settore capace realmente di riprodurre reti relazionali e di solidarietà operanti quale collante sociale. Più esattamente l'attenzione sarà focalizzata su due particolari dimensioni, quella della identità e del servizio, intorno alle quali si gioca la reale potenzialità degli attori di Terzo Settore di tradurre i legami di appartenenza interna in momenti di solidarietà aperta verso la società. La dinamica tra queste due dimensioni costituisce l'oggetto del lavoro di ricerca e pertanto il capitolo rappresenta una introduzione al tema del Terzo Settore e al dibattito intorno alle sue due dimensioni fondanti.

Tuttavia, prima di giungere alla esplicitazione degli aspetti problematici riguardanti il rapporto tra identità e servizio nei sistemi di welfare-mix, si rende necessaria la puntualizzazione di cosa si intenda esattamente per Terzo Settore. A tal fine si dedicherà nei prossimi paragrafi un breve spazio in cui, dopo aver tematizzato i principali criteri definitivi adottati in letteratura, si ripercorreranno quelle riflessioni teoriche sulle origini del Terzo Settore che meglio consentono di illustrarne l'essenza e di introdurne le funzionalità e peculiarità riconosciutegli dalla letteratura.

1.2 Definire il Terzo Settore

Come messo in evidenza da Lepri (1993) diverse sono le etichette utilizzate per denominare quelle che noi chiameremo organizzazioni di Terzo Settore. Ognuna di queste etichette, pur presentando dei tratti comuni alle altre, tendono a proporsi come definizioni affini alle discipline e ai percorsi personali di ricerca degli studiosi che le producono enfatizzando, in ultima istanza, aspetti del tutto peculiari e differenti del medesimo fenomeno.

Al di là delle denominazioni usate, la complessità del fenomeno richiede l'individuazione di criteri adatti a delimitare l'ambito semantico del concetto stesso. In letteratura si fa riferimento a diversi criteri di definizione. Ciascuno di essi, come si cercherà di argomentare, presenta vantaggi ma anche inevitabili problematiche dalle quali tuttavia è possibile ricavare utili suggerimenti per sviluppare una definizione il più possibile stringente.

1.2.1 Definizione legale

Il riferimento probabilmente più immediato per individuare le organizzazioni di Terzo Settore è quello fornito dai sistemi giuridici nazionali. In tal senso si lascia alla previsione normativa nazionale il compito di individuare i criteri di definizione e le organizzazioni identificabili in base ad essi rendendo molto agevole, in fase di ricerca, il riconoscimento o meno delle organizzazioni. Nella letteratura statunitense, ad esempio, il riferimento alle organizzazioni di Terzo Settore attraverso la denominazione "nonprofit" richiama proprio l'utilizzo quale criterio discriminante della classificazione fatta attraverso l'*Internal Revenue Code* che prevede per questo tipo di organizzazioni, ovvero per quelle organizzazioni che presentano il vincolo di redistribuzione degli utili (*non-distribution constraint*), una serie di vantaggi fiscali.

L'utilizzo dei criteri dettati dai sistemi normativi nazionali presenta tuttavia alcuni svantaggi notevoli. In primo luogo e come facilmente intuibile, l'adozione di questo criterio poco si presta a ricerche di carattere internazionale o alla formulazione di definizioni universalmente riconosciute ed applicabili. Altra problematica è legata al fatto che i sistemi normativi nazionali possono presentare dei criteri troppo laschi e tali per cui non tutte le organizzazioni rispondenti ai criteri legali possano essere

concretamente considerate di Terzo Settore. Si tratta quindi di una modalità di individuazione solo apparentemente rigorosa. Un caso esemplare è dato da alcune organizzazioni in Inghilterra che pur godendo dello “*status di charity*” non possono assolutamente ricondotte alla sfera del Terzo Settore.

Emerge quindi chiaramente come l'utilizzo del sistema legale per individuare le organizzazioni di Terzo Settore risulta problematico non solo a livello comparato in quanto ogni sistema legislativo è radicato nella specificità del contesto, ma perfino all'interno del medesimo contesto nazionale dal momento che un riconoscimento legale di meritorietà non garantisce di per sé l'appartenenza al Terzo Settore.

1.2.2 Definizione funzionale

Una seconda modalità per definire le organizzazioni di Terzo Settore vede l'adozione del criterio funzionale, ovvero della presa in considerazione dei propositi e degli obiettivi perseguiti dalle organizzazioni. Rientrerebbero quindi nell'area di Terzo Settore tutte quelle organizzazioni impegnate in attività di “*public benefit*”. Questo approccio presenta il vantaggio considerevole, una volta individuato l'ambito semantico di pubblica utilità, di essere applicabile in ricerche di carattere comparato.

La definizione di pubblica utilità e delle attività che ne declinano l'abito operativo è tuttavia una operazione affatto semplice e scontata. Due sono gli elementi da prendere in considerazione. Il primo è che la pubblica utilità è soggetta a continue revisioni di significato al cambiare della società e dei caratteri culturali della stessa.

‘The fact that a similar purpose has been held to be charitable in the past is not necessarily proof of public benefit now. What is beneficial is considered in the light of prevailing standards current at the time. A purpose considered for the benefit of the public in one age might not necessarily be so held in another, even though it falls within an accepted head of charity.’

(Charity Commission, 2002a)

In secondo luogo, nel considerare i possibili benefici che dall'azione di una organizzazione derivano per un segmento della comunità non si devono tralasciare i possibili danni che sempre dalla stessa possono sorgere.

Quello di pubblica utilità, almeno così declinato, risulta essere pertanto un concetto ambivalente e relativo. È testimonianza di ciò il continuo lavoro cui la *Charity Commission* è sottoposta nel verificare puntualmente l'adesione o meno dei fini di una organizzazione al perseguimento di una pubblica utilità. La definizione funzionale quindi per quanto importante nell'individuare le organizzazioni di Terzo Settore rischia di essere fuorviante se non esplicitata in maniera universalmente riconosciuta e soprattutto se non declinata attraverso parametri i cui confini concettuali siano ben delineati.

1.2.3 Definizione strutturale-operativa

La definizione strutturale-operativa non enfatizza propositi o specifiche forme organizzative ma si sofferma invece sulle strutture e sui principi operativi di base. Sviluppata all'interno del *Comparative Nonprofit Sector Project* della *Jonhs Hopkins University* da Salamon e Anheier (1992a), questa definizione ha come scopo quello di costruire uno strumento euristico per la ricerca comparata, pensata e creata quindi al fine di cogliere con maggiore fedeltà possibile le diverse realtà di Terzo Settore caratterizzanti i diversi paesi oggetto della ricerca comparata. I criteri di definizione adottati sono cinque:

- *Formalizzazione*: è richiesto che le organizzazioni siano stabili temporalmente, siano dotate di un documento statutario o comunque capace di regolare la vita e le responsabilità interne, gli obiettivi della organizzazione e i confini dell'appartenenza;
- *Indipendente dal governo*: la separazione deve essere di carattere strutturale e non esclude la possibilità di ricevere supporto finanziario o in natura o la possibilità che ufficiali del governo siedano nel consiglio dei dirigenti. In sintesi, ciò che risulta essenziale secondo tale criterio è che abbia una identità istituzionale separata da quella statale e che perciò non si configuri meramente come un ente strumentale dello stato e quindi sottoposto alla sua autorità. È chiaro che se talvolta l'adesione a tale criterio possa apparire immediata, in molti altri casi vi sono situazioni al limite, di difficile valutazione, come nel caso dei così detti "quangos";

- *Autogovernate*: questo criterio è per certi aspetti complementare al precedente. Possono esistere infatti organizzazioni istituzionalmente e strutturalmente separate dallo Stato ma che tuttavia risultano essere strettamente controllate dallo stesso. Il criterio riguarda ovviamente anche l'autonomia decisionale rispetto a possibili enti privati lucrativi. La presenza di rappresentanti di enti, pubblici o privati di lucro, esterni alla organizzazione non esclude di per sé l'ottemperanza di tale criterio almeno nella misura in cui la capacità di controllo ed influenza di tali rappresentanti sia limitato e non pregiudichi l'autonomia della organizzazione;
- *nonprofit*: ovvero l'impossibilità di redistribuire gli utili ai soci, fondatori o membri del direttivo. Salamon e Anheier attribuiscono alla assenza della redistribuzione degli utili un segnale della scarsa importanza attribuita dalle organizzazioni all'ottenimento di profitti (Hansmann, 1987). Questi elementi differenzierebbero le organizzazioni di Terzo Settore dalle organizzazioni private a fini di lucro. In realtà, il vincolo di non redistribuzione non è una condizione sufficiente ad impedire la ricerca di vantaggi per i soci (James, 1987; 1989) né tanto meno a generare quel grado di fiducia capace di ovviare alle asimmetrie informative (Ortmann e Schlesinger, 2003) o a legittimare la meritorietà del sostegno pubblico. L'assenza del vincolo di redistribuzione, inoltre, non collide con l'adozione di modelli di gestione manageriali e con la ricerca di utili al fine di permettere tanto lo sviluppo della organizzazione che una maggiore efficacia ed efficienza nel raggiungimento della *mission*;
- *Volontaria*: questo criterio ha un duplice significato. Innanzi tutto, il carattere volontario delle organizzazioni di Terzo Settore significa che, in qualche misura, l'organizzazione possiede nel suo organico del personale volontario. Una porzione delle entrate inoltre dovrebbe essere anche essa di natura privata gratuita cioè non legata al pagamento di quote o tariffe per i servizi (le donazioni possono provenire tanto da singoli privati che da altre organizzazioni private *grant-making*). In secondo luogo, tanto il servizio gratuitamente prestato che il versamento di risorse finanziarie a titolo donativo devono realizzarsi in quanto atti spontanei e liberi.

Al fine di permettere uno studio più gestibile, i ricercatori della *Jonhs Hopkins* hanno deciso di escludere dalla ricerca, seppure appartenenti al settore nonprofit a

tutti gli effetti, quelle organizzazioni principalmente coinvolte nella promozione di fe-
di religiose o nella propaganda politica (rimangono però incluse quelle organizzazioni
la cui principale funzione è quella di *advocacy*).

Il criterio strutturale-operativo presenta vantaggi notevoli rispetto alle altre due
definizioni dal momento che utilizza dei criteri più obiettivi che non quello di utilità
sociale e meno legati al contesto come per il caso della definizione legislativa. Tutta-
via gli stessi autori ammettono l'esistenza di alcuni svantaggi (Salamon e Anheier,
1997). Uno dei problemi principali è la difficoltà nell'applicarli in maniera precisa.
Il livello di autogoverno per esempio non è sempre facile da accertare, come nel ca-
so dei "quangos" o anche solo di quelle organizzazioni di Terzo Settore fortemente
dipendenti da una unica fonte di reddito, compresa quella donativa proveniente da
imprese private (Anheier, 2005).

Non mancano critiche da parte di altri studiosi, come Morris (2000) ad esempio,
che negano la capacità del criterio di cogliere in modo sufficientemente universale il
Terzo Settore. Altri autori invece (Kendall e Knapp, 1993), evidenziano la mancan-
za in tale definizione del criterio funzionale di pubblica utilità inteso nello specifico
come orientamento solidaristico dell'azione rivolta al beneficio della collettività. La
nota dei due autori rivela lo stretto legame che esiste tra la reale natura delle orga-
nizzazioni di Terzo Settore e l'adozione di un orientamento non mutuale dal quale
dipende, in ultima istanza, la riproduzione di legami sociali capaci di favorire nuove
reti di solidarietà e di coesione sociale (Angeloni, 1996).

Tuttavia è necessario puntualizzare come anche in questo caso è possibile indivi-
duare delle eccezioni notevoli di organizzazioni per natura mutualistiche, come nel
caso di gruppi di auto-aiuto o delle cooperative sociali di tipo B, ma capaci di gene-
rare benefici rilevanti non solo per i propri soci ma anche per la comunità stessa in
virtù del fatto che consentono la reintegrazione di soggetti svantaggiati nel tessuto
sociale attraverso meccanismi che favoriscono la solidarietà reciproca ed allargata.
Coerente con questa visione è una pronuncia della Corte di Giustizia Europea (Cort.
Giust. CE n. 1178/95) secondo la quale la natura nonprofit di un ente va indivi-
duata con riferimento al contenuto dell'attività svolta "*che deve rivestire qualità di
interesse pubblico e di rilevanza sociale, in quanto attività altruistica*".

1.3 Le teorie sulle origini del Terzo Settore

Dal paragrafo precedente si è cercato di acquisire utili indizi di quali possano essere i criteri definitivi delle organizzazioni di Terzo Settore: si tratta di realtà associative indipendenti dotate di un minimo di formalizzazione che renda possibile un intervento continuativo nel tempo e i cui profitti non vengano ad essere redistribuiti tra i soci, fondate principalmente su prestazioni volontarie ed, infine, orientate in senso solidaristico. L'applicazione di ognuno dei criteri non risponde quasi mai a variabili dicotomiche —i.e. si/no— ma contempla sfumature diverse di inclusione. Cosa più importante, tuttavia, è che questi criteri non ci dicono nulla del perché queste organizzazioni nascono, dei meccanismi sottesi alla loro emersione, tematiche che invece vengono affrontate all'interno del corpo di teorie delle origini del Terzo Settore.

1.3.1 Teoria della eterogeneità o dei beni pubblici

La teoria della eterogeneità costituisce uno dei primi tentativi di spiegare la presenza di organizzazioni private nella fornitura di beni pubblici. L'autore che sviluppò questa teoria, Burton Weisbrod (1975), avvia le proprie riflessioni da alcuni assunti elaborati nella teoria economica classica concernenti la produzione di beni non rivali e non escludibili¹, anche denominati “beni pubblici”. I caratteri intrinseci di tali beni rendono inefficiente la loro produzione da parte di organizzazioni private a fini di lucro (fallimento del mercato) mentre, al contrario, è il settore pubblico quello più adatto alla loro produzione. Secondo Weisbrod, tuttavia, vi sono alcuni beni pubblici la cui produzione non solo va incontro a fallimenti del mercato ma anche a fallimenti dello Stato, fatto che spiegherebbe la presenza di organizzazioni private nonprofit nella produzione ed erogazione degli stessi.

All'interno di regimi democratici, le forze politiche al governo investono i propri sforzi per rispondere maggiormente a quelle quote di domanda di beni pubblici o quasi pubblici più ampie. Un orientamento di tal tipo da parte del governo è facilmente spiegabile all'interno delle dinamiche competitive per il mantenimento della maggioranza e quindi dalla scelta strategiche di politiche che possano garantire, o agevolare, la rielezione. Concentrandosi sulle esigenze dell' “elettore mediano” il produttore pubblico diventa incapace di soddisfare quel ventaglio di domande

provenienti da gruppi sociali —definibili per variabili di genere, età, etnia, classe sociale, fede religiosa, ecc. . . — non rientranti nel ventaglio di esigenze dell'elettore mediano. I beni pubblici prodotti dallo Stato soddisfano così solo quelle domande della popolazione mediamente prevalenti nella società lasciando del tutto disattese, o quasi, quelle domande espressione di gruppi sociali minoritari. L'incapacità dello Stato di fronteggiare l' "eterogeneità della domanda" favorisce l'emersione di gruppi privati di cittadini che, attraverso un impegno volontario, cercano di rispondere alle domande disattese di beni pubblici in un ruolo che si potrebbe definire di "gap-fillers".

I sostenitori di questa teoria indicano gli USA come l'esempio vivente di come un'alta eterogeneità, in termini religiosi, etnici e politici, possa favorire la crescita del Terzo Settore (Kigma, 2003). Dal versante delle critiche due sono quelle particolarmente meritevoli di attenzione. La prima, quella di Hansmann (1987), afferma che la teoria di Weisbrod funziona soprattutto se applicata a beni pubblici puri. Infatti, nel momento in cui ci si sposta verso beni quasi pubblici —i.e. rivali ma non escludibili o non rivali ma escludibili— la teoria di Weisbrod non spiega perché la fornitura di tali beni non possa essere data dal settore privato *for-profit* piuttosto che da quello nonprofit. Altra critica proviene da due autori, Ben-Her e Van Hoo-missen (1991), secondo cui l'eterogeneità non costituisce l'unica variabile contestuale da prendere in considerazione nello spiegare l'emersione del Terzo Settore, quanto piuttosto sia necessaria la presenza di *stakeholders* tanto interessati alla fornitura del bene da assumersi l'onere della sua produzione.

1.3.2 Teoria della fiducia o del fallimento del contratto

Contrariamente alla precedente teoria che interpreta lo sviluppo delle organizzazioni di Terzo Settore come risposta ai fallimenti dello Stato (e del mercato) nella fornitura di beni pubblici o quasi pubblici, la teoria della fiducia fa riferimento alle asimmetrie informative e quindi ai problemi di fiducia all'interno del rapporto tra domanda e offerta di beni.

Arrow (1963) e Nelson e Krashinsky (1973) suggeriscono che le asimmetrie informative tra domanda e offerta nei servizi sanitari e sociali possono indurre i consumatori a ricercare organizzazioni meritevoli di fiducia, processo che spiegherebbe lo sviluppo delle organizzazioni di Terzo Settore in tali campi. Secondo tale ottica,

quindi, le organizzazioni *for-profit* tenderebbero, proprio in virtù del loro maggiore interesse nel conseguire dei guadagni, a sfruttare a loro vantaggio l'impossibilità di determinare da parte dei consumatori che la qualità statuita dal contratto di fornitura sia quella effettiva. Hansmann sviluppa ulteriormente questo pensiero affermando che le organizzazioni di Terzo Settore "*arise in situations in which, owing either to the circumstances under which the service is purchased or consumed or to the nature of the service itself, consumers feel unable to evaluate accurately the quantity and quality if the services a firm produces fit them*" (Hansmann, 1987, pg. 29).

Ciò che rende le organizzazioni di Terzo Settore diverse dalle organizzazioni per fini di lucro è il loro vincolo di non redistribuzione che agisce verso i consumatori come segnale di affidabilità. Dal momento che l'organizzazione non trae nessun beneficio dall'aumentare il profitto a discapito della qualità dei servizi, essa pare ai consumatori come priva di ogni incentivo ad approfittare delle asimmetrie informative. Questo è particolarmente vero in quegli ambiti dove i costi di monitoraggio e le probabilità di approfittare delle asimmetrie informative sono elevati, come nel caso di servizi alla persona rivolti a bambini o a disabili. In questi casi, infatti, è poco probabile che gli utenti primari siano capaci di valutare in merito alla qualità del servizio rendendo più difficile per gli acquirenti (i genitori per esempio) il controllo dei servizi e più alte le probabilità di azzardo morale da parte delle imprese produttrici. Allo stesso tempo, gli elevati costi di transizione che caratterizzano queste tipologie di servizi rendono ulteriormente più vulnerabili gli acquirenti.

Tuttavia, se il vincolo di non redistribuzione costituisce un vantaggio quale segnale di affidabilità, allo stesso tempo costituisce anche un handicap da parte delle organizzazioni di Terzo Settore in rapporto alle organizzazioni *for-profit*. Differentemente da queste, infatti, il vincolo di non redistribuzione da una parte riduce gli incentivi per un uso più efficiente delle risorse mentre, dall'altra, limita le probabilità di investimento da parte di privati vista l'impossibilità di ricavarne profitti.

Come evidenziato da Ortmann e Schlesinger (2003), affinché il vincolo di non redistribuzione operi come descritto dalla teoria della fiducia è necessario che le seguenti condizioni siano tutte verificate. Il venir meno di una di queste condizioni inciderebbe, infatti, negativamente sulla fiducia riposta dai consumatori sull'organizzazione:

- Il limite di non redistribuzione deve agire sugli incentivi organizzativi in modo

coerente con l'affidabilità attribuita;

- Il comportamento organizzativo non deve essere corrotto da individui interni alla organizzazione che possano avvantaggiarsi dalla percepita affidabilità della organizzazione;
- La definizione di *nonprofitness* di una organizzazione deve effettivamente agire sui consumatori come un segnale di affidabilità.

Le critiche al modello delle teorie della fiducia, hanno messo in evidenza due aspetti problematici. Innanzi tutto, la teoria della fiducia non spiega perché siano le organizzazioni di Terzo Settore piuttosto che il settore pubblico a farsi carico della produzione di beni in cui il problema della asimmetria informativa è particolarmente presente (Salamon, 1995). Per certi versi questa critica è speculare a quella fatta alla teoria del bene pubblico, tanto che si potrebbe affermare che le due teorie, piuttosto che mutuamente escludibili, siano piuttosto complementari. Una seconda critica, suggerita da Estelle James (1987; 1989), è che il limite di non distribuzione degli utili non trova un corrispondente peso nei sistemi legali e fiscali: il controllo e il monitoraggio dell'aderenza al *non-distribution constraint* tendono ad essere, infatti, piuttosto inefficaci. A riprova di quanto affermato, continua James, è l'esistenza di organizzazioni "nonprofit" che praticano il *cross-subsidizing* (che utilizzano cioè gli utili prodotti dalla organizzazione per coprire i deficit in altre attività) o che, in modo più diretto, consentono ai propri membri di acquisire consistenti *fringe-benefits* —e.g. ampi budget per viaggi, uffici eleganti, e altri benefici personali—.

1.3.3 Teorie dell'offerta

Differentemente dalle precedenti teorie, quelle che si descriveranno in questo paragrafo affrontano la spiegazione dell'esistenza del Terzo Settore partendo dall'offerta piuttosto che dai meccanismi di fallimento innescati dai caratteri specifici della domanda. Questo non significa necessariamente che i fallimenti del contratto, del mercato e dello Stato non siano importanti, ma piuttosto che è importante anche l'esistenza di "imprenditori sociali" capaci di porre in essere una risposta strutturata alle domande che per diversi motivi non trovano soddisfazione tanto nel mercato

che nel settore pubblico (James, 1987). Per questo motivo si parla, quindi, anche di “*entrepreneurship theory*”. Il concetto di partenza in questa teoria è quello di imprenditore, definito da Schumpeter come un individuo con una particolare attitudine al cambiamento la cui funzione è quella di creare “nuove combinazioni” nel processo di produzione (Schumpeter, 1934, pg. 66). L'imprenditore è visto quindi da Schumpeter come il motore delle economie capitaliste, il portatore di punti di vista e modi di fare innovativi. Differentemente dagli imprenditori delle imprese a fini di lucro, tuttavia, gli imprenditori sociali si caratterizzano per la riproduzione non di valori economici o monetari ma di valori sociali (Dees *et al.*, 2001). Inoltre, la presenza di imprenditori sociali nel guidare le organizzazioni di Terzo Settore nelle loro missioni ed obiettivi consentirebbe alle stesse di produrre e fornire in maniera innovativa beni e servizi ma anche di creare nuovi sistemi competitivi tra le diverse alternative (Dees *et al.*, 2001).

Secondo Estelle James (1987) gli imprenditori sociali tentano di massimizzare forme di ritorno non monetarie come la fede e il numero di credenti alla stessa. È per tal motivo che le organizzazioni di Terzo Settore si sviluppano in particolar modo in quelle aree aventi maggiore peso nel definire preferenze e attitudini degli individui e in cui le persone diventano più disponibili a domande esistenziali, ovvero nei luoghi della socializzazione primaria (per esempio centri diurni per bambini e scuole) e in quelli destinati a fronteggiare situazioni di vulnerabilità o di bisogno dell'individuo (e.g. ospedali, ospizi, centri per disabili o per persone che vivono una situazione di crisi nei rapporti affettivi). La combinazione di una funzione di catechizzazione a certi credi religiosi o ideologici viene, così, affiancata alla più evidente fornitura di servizi.

Dietro questa affermazione risiede l'importanza data dalla James come da altri autori (Rose-Ackerman, 1996), alla dimensione degli ideali della fede religiosa nello sviluppo del Terzo Settore. Per quanto non sia possibile non riconoscere il particolare ruolo detenuto dalla sfera religiosa nel favorire ancora oggi lo sviluppo di molte organizzazioni di Terzo Settore, così come nell'essere stata il fulcro su cui le antesignane delle moderne organizzazioni crebbero e operarono², le riflessioni della James possono essere lette in modo più generico affermando che la presenza degli imprenditori sociali, e quindi delle loro organizzazioni, è spiegabile alla luce della loro volontà di massimizzare la produzione di forme di valore sociale a carattere normativo (Weisbrod, 1998). Emerge quindi un'altra caratteristica chiave delle organizzazioni di Terzo Settore: non solo esse nascono come espressione “sociale” di

risposta a bisogni non soddisfatti ma sono capaci di permeare la società entro cui operano di valori normativi. La peculiarità del “*product bundling*”, ovvero dell’unire la funzione di produzione di servizi quella di socializzazione a certe norme sociali, consente al Terzo Settore di agire come agente di cambiamento e di integrazione sociale.

Lungo il percorso tracciato da queste ultime annotazioni si colloca in una posizione più estrema l’approccio di Smith e Lipsky (1993) il quale guarda alle organizzazioni di Terzo Settore come “manifestazione della comunità”. Differentemente dalle altre teorie dell’offerta in cui il Terzo Settore è correlato alla emersione di bisogni cui né il mercato né lo Stato sono in grado di rispondere, nella teoria sviluppata da Smith e Lipsky le organizzazioni di Terzo Settore non traggono le loro finalità dal soddisfare i bisogni non soddisfatti dai normali meccanismi allocativi ma da una particolare relazione che li lega saldamente con specifiche comunità di interessi. Di queste ultime le organizzazioni di Terzo Settore sono espressione e da esse ricevono la necessaria legittimazione. I due autori rifiutano un qualsiasi legame con i meccanismi apparentemente deterministici di mercato, per cui in assenza di una offerta di beni si pongono le condizioni perché questa possa svilupparsi. In tal senso si pone l’accento sulla natura volontaria, spontanea e *community-oriented* del fenomeno aggregativo: per questo motivo alla luce di tale approccio non sono considerabili di Terzo Settore quelle organizzazioni che pur nonprofit perseguono gli interessi dei propri membri secondo una logica mutualistica.

La teoria dell’offerta trova, infine, una sua ulteriore espansione nello sforzo teorico congiunto di Ben-Ner e Van Hoomissen (1991) i quali racchiudono in un unico corpus le osservazioni di Weisbrod, Hansmann e James. In quella che è stata battezzata come “*stakeholder theory*”, l’elemento di novità consiste per l’appunto nel ruolo attribuito agli *stakeholders* nello sviluppo del Terzo Settore. Partendo dalla teoria della fiducia di Hansmann, Ben-Ner e Van Hoomissen riconoscono l’importanza della presenza di imprenditori sociali non interessati principalmente ai profitti. Tuttavia, mentre nella teoria della offerta si parla di soggetti animati da interessi di promozione di credi religiosi o ideologici, secondo i due ricercatori altri soggetti potrebbero agire come imprenditori sociali e più esplicitamente tutti quanti nutrono un certo interesse nella produzione di certi servizi e nella loro qualità. La partecipazione di molteplici *stakeholders* permetterebbe, inoltre, una maggiore affidabilità che non il semplice vincolo di redistribuzione.

1.4 Terzo Settore e welfare state

Il Terzo Settore non è chiaramente un fenomeno tipico della seconda metà del ventesimo secolo ma esiste da molto più tempo, sebbene presentando caratteri diversi dalle forme cui siamo oggi abituati a pensarlo. La crisi dei sistemi di welfare ha contribuito notevolmente al suo riconoscimento non solo nel dibattito politico ma anche e più intensamente nella ricerca accademica. Il rapporto tra sistemi pubblici di welfare e il Terzo Settore non si esaurisce tuttavia a questo evento. In realtà il percorso di sviluppo delle organizzazioni di Terzo Settore non prescinde dalle dinamiche contestuali e prima di tutte da quelle di natura politica istituzionale. Non solo ed ovviamente perché il Terzo Settore interagisce con il contesto sociale, ma anche perché la dimensione politica istituzionale è capace attraverso la sua capacità regolativa di creare ambiti di opportunità o vincoli per il suo sviluppo.

1.4.1 Teoria dell'interdipendenza o del fallimento del volontariato

Le precedenti teorie sulle origini del Terzo Settore assumono a priori che il rapporto tra sistemi pubblici di welfare e Terzo Settore sia conflittuale e competitivo e la presenza del Terzo Settore sia essenzialmente residuale. Questo “paradigma del conflitto” (Salamon, 1995) non aiuta a spiegare la vitalità che negli ultimi anni il Terzo Settore sta sperimentando e, tanto meno, descrive adeguatamente il trend crescente di cooperazione tra questo e il governo definito da Salamon come “*third-party government*” (1995; 1987b; 1981). Al contrario, afferma Salamon, il rapporto tra governo e Terzo Settore è comprensibile alla luce di un approccio differente che consideri la presenza del Terzo Settore non in termini residuali ma come il risultato della naturale tendenza delle persone all'azione collettiva e al senso di obbligazione sociale. Con questa premessa lo studioso spiega la vitalità del settore ma anche il rapporto di interdipendenza tra di esso e il governo. La capacità di leggere il contesto e le sue esigenze rende il Terzo Settore particolarmente recettivo e capace di rispondere alla emergenza di nuovi bisogni sociali prima che il governo possa attivarsi per suo conto. In tal modo le organizzazioni di Terzo Settore acquisiscono “*know-how*” ed esperienza valorizzata dai programmi di intervento pubblico per incorporazione della medesima “*expertise*” o più frequentemente attraverso il sostegno finanziario garantito alle stesse organizzazioni di Terzo Settore.

Tuttavia le organizzazioni di Terzo Settore presentano esse stesse dei limiti, così come le varie teorie dei fallimenti hanno evidenziato per gli altri due settori (Salamon, 1987a;b; Salamon e Anheier, 1996b):

- *Insufficienza filantropica*: la buona volontà e le donazioni di pochi non possono generare un flusso di risorse sufficienti e credibili per far fronte ai problemi della società moderna. Diverse sono le ragioni di questa inadeguatezza. Tra queste il fatto che i beni prodotti sono pubblici o quasi-pubblici e pertanto suscettibili al *free-riding*, la sensibilità delle donazioni filantropiche ai cicli economici, e la differente localizzazione tra risorse reperibile e aree di bisogno;
- *Particolarismo filantropico*: le organizzazioni e i benefattori tendono a focalizzarsi su specifici gruppi o problemi. Questa tendenza, forza delle organizzazioni di Terzo Settore nella misura in cui esse costituiscono il veicolo attraverso cui i gruppi rispondono alle proprie istanze, favorisce l'emergenza di alcune problematiche quale la concentrazione delle attività a favore dei "poveri meritevoli", la duplicazione di servizi, la mancanza di servizi per altre fasce di popolazione non in grado di auto-organizzarsi e non abbastanza in evidenza da stimolare l'intervento filantropico di altri gruppi;
- *Paternalismo filantropico*: le organizzazioni di Terzo Settore non necessariamente devono tener conto del proprio operato a terzi salvo, ovviamente, nel caso in cui operino sotto contratto e comunque sempre nei limiti della legalità. La dipendenza delle organizzazioni nei confronti dei *donors* e dei loro interessi potrebbe condurre l'organizzazione, inoltre, ad intervenire verso gruppi molto ristretti e comunque non a beneficio di bisogni sociali più ampi;
- *Amatorialismo filantropico*: le organizzazioni di Terzo Settore spesso non hanno nel loro organico professionisti in quanto non potrebbero pagare questo tipo di *expertise* solo con le entrate a carattere donativo. Per questo motivo il loro operato si impernia spropositatamente su volontari che potrebbero non avere le competenze professionali necessarie per affrontare determinati problemi sociali.

Proprio in relazione a tali debolezze si spiega in modo più efficace la tendenza del Terzo Settore e del governo ad instaurare rapporti di interdipendenza e collaborazione piuttosto che di competizione e conflitto. I limiti del Terzo Settore ben corrispondono ai punti di forza del settore pubblico e vice-versa, favorendo in tal modo la collaborazione reciproca. Mentre il Terzo Settore sopperisce ai limiti del settore pubblico nel modo visto dalle teorie sui fallimenti dello stato, il governo può fornire un flusso di risorse più stabile, definire priorità in base a processi democratici, scoraggiare il paternalismo rendendo l'accesso ai servizi non un privilegio ma un diritto e migliorare la qualità degli stessi stabilendo criteri di valutazione e standard qualitativi oltre che consentendo l'impiego di professionisti grazie ai flussi monetari più consistenti e stabili.

1.4.2 La teoria delle origini sociali

La teoria dell'interdipendenza pur ammettendo scenari relazionali tra Stato e Terzo Settore diversi da quelli conflittuali non dice tuttavia quali circostanze favoriscono la strutturazione dei rapporti in un versante piuttosto che in un altro. Tutte le teorie precedenti, inoltre, sono viziate da un assunto di fondo derivante dall'impostazione economicistica che vuole la scelta istituzionale caratterizzata da un certo grado di flessibilità. In realtà, le scelte istituzionali sono strettamente vincolata dai percorsi storici di sviluppo istituzionali i quali definiscono e limitano il ventaglio delle opzioni di scelta possibili in un dato luogo e tempo. Elaborando lo schema di *path-dependence* dello sviluppo istituzionale dei sistemi di welfare sviluppato da Esping-Andersen (1990), Salamon e Anheier (1996b; Salamon *et al.*, 2000a) hanno individuato quattro modelli di sviluppo del Terzo Settore. Ognuno di essi riflette uno specifico ruolo del governo ma anche da una particolare posizione detenuta dal Terzo Settore nel contesto. La sintesi di questi modelli è illustrata dalla tabella sottostante strutturata incrociando due variabili: il livello di spesa sociale pubblica e la ampiezza del Terzo Settore.

<i>Government social welfare spending</i>	<i>Nonprofit scale</i>	
	<i>Low</i>	<i>High</i>
<i>Low</i>	Statist	Liberal
<i>High</i>	Social Democratic	Corporatist

Tabella 1.1: Regimi di Terzo Settore. (Fonte: Anheier, 2005; Salamon e Anheier, 1996b; Salamon *et al.*, 2000a)

Il modello liberale, rappresentato dal caso statunitense e britannico, è caratterizzato da un ampio sviluppo del Terzo Settore e da un basso livello di spesa sociale pubblica. I paesi che rientrano in questo modello sono stati caratterizzati storicamente da una supremazia dei valori della borghesia facilitata dalla debole, o del tutto inesistente, opposizione proveniente sia dalle classi aristocratiche terriere che dalla classe operaia. L'orientamento che soggiace a questa composizione è fondamentalmente un'ostilità ideologica all'estensione dell'intervento pubblico a favore dell'impegno proveniente dagli attori di Terzo Settore.

Il modello social democratico, al contrario, presenta alti livelli di spesa sociale pubblica e una minore estensione del Terzo Settore. L'estensione di programmi di welfare pubblico è tale nei paesi appartenenti a questo modello da lasciare poco spazio per un intervento del Terzo Settore. Tendono a rientrare in questo quadro i paesi in cui la classe operaia è capace di esercitare un effettivo potere politico per quanto in alleanza con altre forze politiche. La minore estensione del Terzo Settore deve essere intesa soprattutto nel campo della fornitura dei servizi mentre, al contrario, è relativamente estesa quella componente del Terzo Settore impegnata in attività "espressive" e di *advocacy*. Questa particolarità è legata all'importanza che le battaglie politiche hanno in questo modello nel definire i contenuti e l'estensione dell'intervento pubblico di welfare. Le organizzazioni di Terzo Settore quindi saranno propense ad impegnarsi in qualità di strumento espressivo di interessi politici, sociali o perfino culturali-ricreativi.

Terzo modello è quello corporativo dove è elevata sia la spesa sociale pubblica che la dimensione del Terzo Settore. Il governo dei paesi in questione è stato forzato o indotto a fare causa comune con il Terzo Settore il quale si presenta come uno dei meccanismi pre-moderni che lo Stato ha preservato nel tentativo di mantenere il supporto politico chiave delle élites sociali e di indebolire le richieste più radicali di intervento sociale pubblico. È il caso della Germania che a fronte di forti pressioni da parte delle classe operaie ha stretto alleanza con l'élite terriera ed ecclesiastica per creare un sistema di protezione sociale e fornitura di servizi che nel tempo ha portato le organizzazioni di Terzo Settore, molte delle quali legate all'ambito ecclesiastico, ad avere un ruolo sostanziale.

Nell'ultimo modello, quello statista, i livelli di spesa e di sviluppo del Terzo Settore sono bassi. Anche in questo caso lo Stato mantiene il predominio in un ampio raggio di politiche sociali, tuttavia a differenza dei regimi social-democratici

non per mezzo di una classe operaia organizzata. Piuttosto lo Stato esercita il suo potere per proprio conto o nell'interesse delle elites economiche, per quanto con un certo grado di autonomia, sostenuto da una lunga tradizione di referenza e da un ordine religioso fortemente legato alla dimensione nazionale.

Come si apprestano a puntualizzare anche gli autori, i modelli ricavati dalla teoria delle origini sociali devono essere considerati come strumenti euristici la cui capacità esplicativa deve fare i conti con la complessità delle variabili politiche, economiche, culturali e sociali e del modo in cui queste si compongono storicamente tra di loro nei diversi contesti nazionali. Al di là dei difetti e dei limiti intrinseci, lo sforzo di analisi ed elaborazione sintetica compiuto con l'elaborazione di questi modelli tipologici consente di riaffermare la rilevanza del rapporto tra Terzo Settore e i sistemi di welfare state evidenziando, al contempo, la necessità di studiare il Terzo Settore alla luce di un quadro di osservazione più ampio che consideri tutti gli attori rilevanti nei processi di medio e lungo periodo.

1.4.3 Welfare-mix e Terzo Settore

Porre attenzione allo studio del contesto e alle inevitabili specificità contestuali del Terzo Settore non significa rinunciare alla formulazione di una teoria di carattere più generale. Proprio a tal proposito, la dinamica del rapporto tra sistemi pubblici di welfare e il Terzo Settore di recente sta attirando particolare interesse nel mondo accademico portando a sviluppare un nucleo di riflessioni correlate ai processi di diffusione di modelli di welfare-mix in tutti i paesi europei e alle potenziali ripercussioni sul Terzo Settore in tutti questi contesti.

Come evidenziato dalla teoria dell'interdipendenza, Terzo Settore e sistemi pubblici di welfare tendono ad operare secondo schemi di collaborazione, tacita o dichiarata, piuttosto che di competizione conflittuale. Perfino nei sistemi universalistici e nell'apice del loro sviluppo e della loro legittimazione politica, il Terzo Settore non solo non ha smesso di esistere ma spesso il suo ruolo è stato oggetto di riconoscimento e valorizzazione (Beveridge, 1948). Componente importante nel suo ruolo di supporto e complemento dell'intervento pubblico, il Terzo Settore si vide attribuire un ruolo specifico non solo nella sperimentazione di nuovi servizi, rivolti tanto ai tradizionali che ad emergenti bisogni sociali, ma soprattutto nell'alimentare la solidarietà sociale. Questo modo di considerare il Terzo Settore scontava tutta-

via un pregiudizio nei confronti dello stesso, ritenuto incapace di fornire i servizi fondamentali e pertanto subordinato per importanza al ruolo del fornitore pubblico.

La crisi dei sistemi di welfare coincide con la critica di questo modello di subalternità e con la riscoperta del Terzo Settore adesso ritenuto capace di svolgere servizi in modo efficiente e soprattutto efficace. Al ruolo di risorsa completare all'intervento dello stato si sostituisce l'individuazione nel Terzo Settore di un attore di politiche di welfare pari per dignità all'attore pubblico e con il quale gestire e realizzare in partnership i servizi sociali secondo un'ottica pluralistica. A favorire questo cambiamento di prospettiva sono diverse ragioni. La prima riguarda l'insostenibilità fiscale del welfare state, incapace di espandersi per rispondere ai nuovi bisogni sociali emergenti e di mantenere perfino i livelli raggiunti di *minimum* nazionale. In secondo luogo, a favorire questo diverso modo di guardare al Terzo Settore sono alcuni cambiamenti dello stesso che abbandona un orientamento puramente filantropico e privatistico —e di dipendenza dalla Chiesa in quei paesi come l'Italia in cui il legame tra Terzo Settore e dimensione ecclesiastica era particolarmente forte— per diventare maggiormente strutturato e razionalizzato.

La crescente interdipendenza tra Terzo Settore e attore pubblico del modello di welfare misto non si pone solo in termini di intensità. La diversa concezione del Terzo Settore stesso agli occhi dell'attore pubblico e il conseguente mutare del suo ruolo nella fornitura dei servizi di welfare, incide fortemente all'interno dello stesso Terzo Settore. Cambiano innanzi tutto le rispettive responsabilità attribuibili ai due attori. Sotto questo profilo le posizioni in letteratura sono differenti. Da una parte vi sono coloro che sottolineano una netta distinzione di responsabilità tra chi finanzia e chi gestisce il servizio (Salamon, 1987b) mentre, secondo altri (Ranci, 1999a), se è vero che la responsabilità finanziaria resta nelle mani dell'attore pubblico è altresì vero che la responsabilità per la gestione e pianificazione dei servizi viene ripartita tra i due attori. Secondo questa ultima interpretazione, l'estensione di pratiche di *contracting-out* piuttosto che sviluppare la concorrenza ha favorito un rapporto simbiotico tra le due parti e un atteggiamento di ricerca della protezione pubblica da parte delle organizzazioni di Terzo Settore (Ranci, 1999b).

Il cambiamento della composizione dei flussi di reddito all'interno del Terzo Settore costituisce una delle conseguenze più evidenti ed importanti di quanto appena detto. Nelle due ultime decadi, infatti, il finanziamento pubblico a favore delle organizzazioni di Terzo Settore è cresciuto così tanto da rappresentare almeno la

metà delle entrate per queste organizzazioni (Salamon e Anheier, 1996a; Barbetta, 1993; 2000) nei principali settori del servizio, ovvero la sanità e i servizi sociali alla persona. L'utilizzo di denaro pubblico, tuttavia, ha richiesto l'adozione sempre più stringente di strumenti di rendicontazione (*accountability*) tanto da parte pubblica, con la introduzione di meccanismi di messa in appalto e convenzionamento dei servizi, che da parte delle organizzazioni di Terzo Settore che devono garantire trasparenza, efficacia ed efficienza.

All'avvicinarsi di questo nuovo modello relazionale tra Terzo Settore e attore pubblico sono correlati, secondo il dibattito in letteratura, mutamenti sostanziali all'interno del Terzo Settore. Tra questi, il diffondersi di pratiche managerialistiche e irrigidimenti burocratici la cui intensità tenderebbe ad influire sulla natura stessa del Terzo Settore limitandone fortemente le potenzialità coesive ed integrative e determinando dei processi di ibridazione dei confini con il settore pubblico, il mercato (Kramer, 2000; Lipsky e Smith, 1989; Pasquinelli, 1999). Per comprendere la reale portata di questi processi e di come questi operino concretamente è fondamentale la presa in consapevolezza della natura bi-fronte del Terzo Settore, della sua articolazione in due basilari dimensioni —i.e. identità e servizio— dal cui equilibrio dipende la capacità del Terzo Settore stesso nel mantenere le sue proprie peculiarità, e di come i mutamenti organizzativi possano incidere negativamente su tale equilibrio.

1.5 Identità e servizio

1.5.1 Dimensione associativa (identità) ed organizzativa (servizio)

La crisi della cittadinanza societaria, su cui ci si è brevemente soffermati nel paragrafo iniziale del capitolo, fa risaltare la necessità di trovare meccanismi alternativi per favorire processi di integrazione e coesione sociale. Il dibattito in letteratura riconosce nel Terzo Settore quelle capacità per rispondere a questa emergenza. Alla sfera del Terzo Settore appartengono, per definizione deducibile dalle varie teorie che hanno tentato di spiegare il “perché” delle origini e il “come” delle relazioni con l'attore pubblico, quelle forme associative, più o meno strutturate e formali, che si

costituiscono per rispondere ai bisogni o per rappresentare gli interessi di determinati gruppi sociali.

‘Il TS è un “fenomeno sociale emergente” in senso specificatamente sociologico. “Emergente” [...] significa soprattutto che si sprigiona dalle interazioni sociali, le quali creano qualcosa che non era prevedibile o connotabile in base agli elementi di partenza. Per questo motivo esso si dispiega dal livello micro-sociale (nelle transizioni inter-soggettive) fino al livello macro-sociale (come sistema dell’intera società)’

(Donati, 1996, pg. 30)

Sono reti relazionali nate dalla comunità per la comunità, corpi intermedi capaci di intermediare tra l’individuo e lo Stato —dicotomia su cui la cittadinanza societaria si è costituita (Ranci, 1999b)—, e soprattutto di favorire la riproduzione di forme di solidarietà e di appartenenza capaci di aprirsi all’esterno e di socializzare ambiti sociali più ampi (Ranci, 1999b; Donati, 1996).

In che modo le virtù private riescano a diventare virtù pubbliche? Il segreto di questo passaggio virtuoso risiede nel modo in cui dimensione associativa e dimensione organizzativa degli attori di Terzo Settore si relazionano l’un l’altra. Quando si parla di associazione ed organizzazione si pensa in genere ad essi in termini di sinonimia (Peirce, 1993) ma in realtà, come evidenzia Thompson (1976), è possibile distinguere in ogni organizzazione di Terzo Settore una dimensione associativa —un “*legame sociale che come fenomeno originario e dinamico si instaura tra i soci, e le specificità del processo di socializzazione attraverso cui simboli, norme e strategie vengono elaborate*” (Maccarini, 1996)— con una più propriamente organizzativa riguardante l’operatività stessa.

La dimensione associativa, cui ci si riferisce parlando di identità, richiama una specifica cultura e normatività. Le organizzazioni di Terzo Settore, pur nella loro specificità, sono riconoscibili dal loro essere portatrici di motivazioni e valori culturali appartenenti alla sfera della reciprocità, della solidarietà, del dono e della fiducia. Si può tuttavia aggiungere qualcosa in più. Come evidenziato da Donati (1996, pg. 32), la cultura del Terzo Settore può essere considerata come un tentativo di sviluppare nuove forme sociali a metà strada tra quelle della “comunità” (*Gemeinschaft*) e quella della “società” (*Gesellschaft*). L’identità che ne scaturisce presenta infatti un carattere reticolare e si fonda in relazione ad interessi non strumentali per quanto nemmeno considerabili aprioristicamente come puramente gratuiti o altruistici.

In altri termini, l'agire delle organizzazioni di Terzo Settore è fondamentalmente orientato razionalmente rispetto al valore.

Insieme ai valori e alle motivazioni che ne costituiscono la matrice culturale, nella dimensione identitaria sono iscritte anche le norme formali ed informali che regolano i rapporti interni e l'interazione con l'esterno e che discendono dalla stessa matrice culturale. Nello specifico, la normatività del Terzo Settore si rivela in forme di scambio sociale distinte da quelle tipiche delle relazioni di mercato o dalle forme redistributive proprie invece dello Stato. Secondo Donati (1996, pg. 33), nella relazione di scambio realizzata all'interno delle organizzazioni di Terzo Settore è la relazione in sé, ovvero il suo valore d'uso (piuttosto che di scambio) ad essere valorizzata. Questa posizione è rigorosamente coerente con la concettualizzazione di "bene relazionale", un *tertium genus* di bene peculiare delle relazioni di scambio realizzate dal Terzo Settore che si differenzia dal bene pubblico e da quello privato in quanto la creazione e il godimento di esso richiede la compartecipazione di entrambi i poli della relazione che, in qualche modo, diventano parimenti beneficiari. È infatti nella relazionalità dello scambio, ossia nel suo essere giustificata da motivazioni soggettive ed intersoggettive piuttosto che da obbligazioni, che la reciprocità dello scambio si compie ad un primo livello per completarsi successivamente all'interno di una economica di "reciprocità simbolica allargata".

La dimensione organizzativa, invece, attiene a quelle forme operative specifiche che consentono il perseguimento dei fini. Sotto questo punto di vista è del tutto irrilevante la forma giuridica scelta, dal momento che essa consegue dal compromesso tra forme giuridiche disponibili in un certo contesto e le finalità perseguite. Piuttosto si tratta di guardare a questa dimensione sotto il profilo più propriamente sociologico, analizzando quindi sia le relazioni interne che le interazioni con l'esterno. Donati (1996, pg. 36) suggerisce a tal proposito una serie di parametri. Per le relazioni interne si potrebbero osservare la struttura dei compiti e delle cariche, le tipologie di incentivi e ricompense, le modalità in cui le risorse interne vengono mobilitate, i processi decisionali (distinguendo tra la previsione e la concretizzazione) e le modalità elettive, mentre nel caso delle interazioni con l'esterno altri parametri potrebbero essere le modalità di accesso e di uscita dei membri, le modalità di finanziamento e reperimento dei finanziamenti, i requisiti formali necessari per intessere rapporti con l'attore pubblico e con organizzazioni private e i modi di rendicontare le proprie azioni.

1.5.2 Il paradosso del Terzo Settore: l'esigenza di equilibrio tra identità e servizio

Identità e servizio costituiscono per quanto detto due dimensioni indissolubili del Terzo Settore. Mentre nella prima sono iscritte la natura sociale e relazionale da cui scaturiscono valori e norme peculiari, la seconda rappresenta la modalità operativa attraverso cui quella stessa relazionalità e i valori di solidarietà e reciprocità vengono riflessi nell'opera di servizio (*product bundling*). Senza la dimensione identitaria la produzione ed erogazione del bene rimarrebbe fine a se stessa, sterile nei suoi effetti, affatto differenziata dalla produzione che potrebbe essere messa in atto da una qualsiasi agenzia pubblica o privata commerciale. Il legame della organizzazione di Terzo Settore con la comunità, il suo esserne espressione, risiede proprio nella dimensione associativa. È attraverso questo legame, il quale sancisce la legittimità del suo operato e dei valori di cui essa si fa portatrice, che l'azione di servizio diventa bene relazionale e i valori di reciprocità e solidarietà riescono a riprodursi in un ambito più allargato. Senza la dimensione organizzativa, tuttavia, l'attore di Terzo Settore non riuscirebbe ad interagire con il contesto sociale in cui è immersa diventando pertanto incapace di operare quale collante sociale e attore di integrazione (Donati, 1996; Ranci, 1999b; Smith, 1973).

Dalla rilevanza delle due dimensioni e dalla loro interdipendenza emerge quello che Donati definisce il paradosso del Terzo Settore (TS):

‘Il paradosso di fondo del TS consiste in questo: che, per raggiungere i propri obiettivi, deve adottare gradi più elevati di formalizzazione, ma, quanto più si formalizza, tanto più perde quelle connotazioni relazionali che ne assicurano lo spirito, la mission, le motivazioni, insomma la spinta di mondo vitale. In un certo senso, per il TS, l'ottimizzazione organizzativa [...] [consiste] nel trovare un proprio punto di equilibrio dinamico, processuale, fra risultati e risorse umane, tenendo conto del fatto che, da un lato, un eccesso di informalità comporta una rinuncia o la mancanza di crescita in professionalità (ovvero di mentalità professionale e tecnologica) e, dall'altro, un eccesso di formalizzazione comporta l'ingresso in logiche di rigidità e di personalizzazione che producono deficit motivazionali e di senso nei membri’

(Donati, 1996, pg. 36-37)

1.6 Processi di mutamento organizzativo ed equilibrio tra identità e servizio

Il punto di equilibrio tra identità e servizio non è statico, ma bensì dinamico e processuale come dinamiche e processuali sono le organizzazioni stesse. Come ogni organizzazione, anche quelle di Terzo Settore sono immerse in un ambiente con il quale interagiscono e dal quale traggono le risorse necessarie per svolgere le proprie funzioni, così come fanno esperienza di fasi di sviluppo e di crisi. È in tale interazione con l'ambiente e nelle dinamiche interne scatenate dagli stadi di sviluppo che le organizzazioni modificano la propria dimensione organizzativa ed associativa non solo nei contenuti ma anche nel diverso peso reciproco giocato nella vita organizzativa rendendo l'individuazione dell'equilibrio ottimale tra identità e servizio particolarmente problematico.

Già nel 1957, studiando una nota fondazione americana —la *National Foundation for Infantile Paralysis*—, Sills (1957) riconobbe la presenza di un dilemma tra la funzione associativa e quella organizzativa, tra il mantenimento di fedeltà alla *mission* e la produzione di servizi efficaci, in corrispondenza del mutare delle condizioni ambientali e delle esigenze interne. Un dilemma da cui non sempre le organizzazioni sono capaci di uscire senza snaturarsi o dissolversi del tutto (Scott, 1967; Gustfield, 1963). Le organizzazioni di Terzo Settore quindi cambiano in risposta del mutare degli equilibri interni ed esterni modificando al contempo il modo in cui identità e servizio si relazionano l'un l'altra. Il rapporto tra identità e servizio è quindi da osservare considerando i mutamenti organizzativi e i processi che innescano tali mutamenti.

Di seguito si proverà quindi a ripercorrere due tra i principali contributi teorici riguardo il mutamento organizzativo. Il primo considera il mutamento come risultante delle esigenze di sviluppo interne alla organizzazione, mentre il secondo osserva come all'interno di uno specifico contesto le organizzazioni possono “subire” dall'esterno delle pressioni che elaborate dalla organizzazione ne influenzano il *modus operandi*. Si tratta di riflessioni utili per comprendere come i mutamenti organizzativi nascono e quali possono essere le conseguenze sulle due dimensioni fondanti delle realtà di Terzo Settore. Si tratta ovviamente di due modalità di mutamento difficilmente distinguibili sul piano pratico ma utili da un punto di vista analitico. La scelta di adottare queste teorie come principale riferimento nella ricerca escludendone altre

è stata dettata da un semplice considerazione: entrambe sono ben applicabili per osservare e comprendere i mutamenti organizzativi conseguenti alla estensione dei sistemi misti di welfare di cui si è parlato prima. Nei sistemi di welfare-mix, infatti, le organizzazioni di Terzo Settore sono chiamate a diventare attori principali nella fornitura di servizi di welfare affiancando l'attore pubblico operando in un ambiente altamente istituzionalizzato e caratterizzato dalla necessità di rispondere alla esigenza di una ampia e fortemente differenziata utenza.

1.6.1 Mutamento come risposta alle esigenze di sviluppo

Una organizzazione può mutare in primo luogo per rispondere a proprie esigenze di sviluppo. In tal senso la teoria che ci si appresterà ad illustrare brevemente attiene a quei mutamenti innescati da una specifica fase vitale della organizzazione. Horch (1994) inizia la sua riflessione partendo dalla semplice constatazione che le organizzazioni di Terzo Settore richiedono per il loro funzionamento un certo ammontare di risorse, umane e materiali, senza le quali tanto la dimensione identitaria che quella di servizio non riuscirebbero a riprodursi. La continua ricerca delle risorse incoraggia in coincidenza con particolari necessità di sviluppo tre stadi di trasformazione analiticamente distinguibili. Il Terzo Settore, differentemente dalle agenzie pubbliche e dalle imprese di mercato, si contraddistingue per la capacità di drenare risorse a carattere volontario e filantropico. Queste risorse hanno costituito fino a tempi recenti la fonte principale attraverso cui le organizzazioni si sono sostenute e sviluppate. La capacità di drenare le risorse, tuttavia, è fondamentalmente rigida al modificarsi della domanda e, soprattutto, le risorse potenzialmente drenabili in un territorio tendono ad essere inversamente proporzionali all'entità del bisogno all'interno dello stesso. In presenza di una elevata domanda di servizio le organizzazioni sono portate ad assumere forza lavoro professionale retribuita per sopperire alla insufficienza e alla instabilità della partecipazione di volontari aumentando, in tal modo, il peso delle risorse umane ottenute in cambio di benefici a carattere economico. Questo processo di trasformazione è chiamato dall'autore "monetarizzazione delle risorse".

L'aumento della compagine retribuita accresce i costi fissi che l'organizzazione deve affrontare agevolando un secondo stadio di trasformazione indicato sotto il nome di "esternalizzazione". In questo stadio la ricerca di risorse economiche viene spostata dalle fonti tradizionali (e.g. donazioni, autotassazione dei soci) verso nuovi finanziatori che possono garantire flussi finanziari più consistenti e stabili. Lo

stabilirsi di rapporti di lavoro con personale retribuito e l'ottenimento di finanziamenti da parte di privati o del settore pubblico richiede, infine, una strutturazione più rigida dei ruoli e dei doveri dei membri della organizzazione accentuando la "formalizzazione" della stessa.

1.6.2 Mutamento come processo isomorfico (le teorie neoistituzionali)

Diversamente dalla precedente teoria che guardava al mutamento come dinamica causata da processi interni evolutivi, la teoria dell'isomorfismo istituzionale cerca di spiegare come pressioni esterne provenienti da un contesto altamente istituzionalizzato —i.e. ovvero dove forte è l'influenza di una o più soggetti istituzionali capaci di imporre il proprio "ordinamento"—, possano indurre dei mutamenti isomorfici delle organizzazioni operanti in quel contesto. In questo corpo di teorie ci si riferisce a mutamenti isomorfici nel senso di processi attraverso i quali le organizzazioni operanti in un medesimo contesto tendono ad assumere la medesima forma e ad acquisire i medesimi quadri valoriali l'un l'altre secondo criteri di opportunità e spesso in vista della legittimazione del loro operato.

La notorietà di queste teorie si deve in particolare a Powell e Di Maggio (1983) i quali partendo dalle originali riflessioni teoriche di altri due neo-istituzionalisti, Meyer e Rowan (1977), introducono alcune rilevanti novità concettuali. La prima di queste è il concetto di "campo organizzativo". Con campo organizzativo si definisce quell'insieme di organizzazioni che considerate complessivamente costituiscono un'area riconosciuta di vita istituzionale, ovvero, tutte quelle organizzazioni rilevanti per le reciproche attività e riconoscibili nel loro partecipare ed influire sulla produzione di specifici beni e servizi: fornitori chiave, consumatori di risorse e prodotti, agenzie di controllo e altre organizzazioni che producono prodotti o servizi simili (Powell e Friedkin, 1987). L'adozione dell'idea di campo organizzativo implica, quale assunto principale, che una organizzazione non può essere analizzata isolatamente ma deve essere sempre considerata all'interno del suo campo organizzativo (Lanzalaco, 1995). Allo stesso tempo, il concetto di campo organizzativo implica sfocare la netta contrapposizione tra organizzazioni passive ed istituzioni —tipica delle prime elaborazioni istituzionali e neo-istituzionali (Meyer e Rowan, 1977; Selznick, 1948)— attribuendo a tutti gli attori in gioco un ruolo attivo per quanto in diversa misura.

Il secondo importante contributo fornito da Powell e Di Maggio (1991) è l'aver elaborate tre spiegazioni diverse alla generazione di processi isomorfici. Una prima spiegazione fa riferimento a processi di mutamento implementati a seguito di “*pressioni formali ed informali esercitate sull'organizzazione da altre organizzazioni da cui esse dipendono e da aspettative presenti all'interno della società in cui operano*” (Powell e Di Maggio, 1983). Queste pressioni possono risultare da forme strette di autorità, dalla minaccia di sanzioni o dall'offerta di incentivi e per tal motivi ci si riferisce ad essi come isomorfismi *coercitivi*. L'agente istituzionale che in genere si trova nella situazione di esercitare questo tipo di pressioni è lo Stato a seguito del suo potere regolativo.

Seconda tipologia di isomorfismo è quello conseguente a situazioni di incertezza “tecnologica” o ambientale. Nell'affrontare queste situazioni di incertezza le organizzazioni possono decidere di adottare strategie e norme ritenute efficaci nel campo organizzativo di appartenenza attraverso modalità imitative, o mimetiche. Ad esempio, l'isomorfismo *mimetico* aiuta a spiegare il perché le organizzazioni di Terzo Settore che affrontano una situazione di incertezza economica cominciano ad usare tecniche manageriali ed ad entrare nel mercato dei servizi vendendo i propri ai cittadini privati (Anheier, 2005). È necessario sottolineare, tuttavia, che essendo l'efficacia di quelle norme e strategie valutata soprattutto in virtù della loro diffusione, la concreta utilità di queste può essere più fittizia che reale in quanto la loro diffusione stessa può essere legata a processi isomorfici mimetici.

Il terzo modello di spiegazione dell'isomorfismo è chiamato *normativo* e individua le cause del mutamento nei processi di professionalizzazione delle diverse attività. L'apprendimento di nuove tecnologie e strategie determina un processo di isomorfismo non come risultato della incertezza o di costrizione ma bensì come risultato di un processo di riconoscimento delle nuove pratiche come superiore alle vecchie. Per questo motivo l'isomorfismo normativo non è “passivamente” subito come in quello coercitivo, o emulato come in quello mimetico, e si caratterizza per essere il risultato di una elaborazione più consapevole e programmatica.

I processi di isomorfismo non variano solo per tipologia ma anche per velocità. Secondo Powell e Di Maggio l'isomorfismo è tanto più rapido quanto maggiore è la dipendenza di una organizzazione da risorse esterne e quanto maggiore sono l'incertezza e l'ambiguità dei suoi obiettivi. Allo stesso tempo i campi organizzativi sono tanto più omogenei quanto maggiore è il grado di integrazione delle organizzazioni

che lo compongono e il livello di professionalità di chi vi opera, e quanto minori sono gli ordinamenti alternativi adottabili. Fatte presenti queste tendenze generali gli stessi autori (Powell e Di Maggio, 1991) rifiutano l'idea di un modello deterministico e non escludono conflittualità all'interno dei campi organizzativi per la presenza di ordinamenti contrastanti. Abbandonando una visione eccessivamente funzionalista, l'isomorfismo istituzionale consente la teorizzazione di avvicendamenti degli ordinamenti prevalenti attraverso forme conflittuali in cui il nuovo ordinamento, nato inizialmente come fenomeno di devianza, acquisisce una sua legittimità e una volta riconosciuto riesce ad imporsi o per lo meno a costituire una via alternativa per le pratiche organizzative istituzionalizzandosi a sua volta.

1.6.3 Identità e servizio nel mutamento organizzativo: processi di sviluppo e inclusione nel welfare-mix

La prima teoria del mutamento legata alle fasi di sviluppo interno della organizzazione ci consente di porre in evidenza quali possono essere le conseguenze gestionali per tutte quelle organizzazioni che decidono di espandere le proprie attività: ricerca di flussi finanziari più ingenti e stabili, staff professionale per consentire una produzione più continuativa dei servizi e una maggiore formalizzazione della organizzazione per poter meglio gestire l'ampliamento dei servizi. Questa teoria è quindi applicabile per comprendere le dinamiche interne alle organizzazioni in tutte quelle situazioni in cui esse decidono di svilupparsi per andare incontro alle esigenze della utenza o alle proprie secondo motivazioni di opportunità. Con la estensione dei modelli di welfare misto l'espansione delle organizzazioni di Terzo Settore, infatti, non è attribuibile unicamente a considerazioni in merito alle esigenze della utenza ma alla possibilità di ottenere in modo più semplice delle risorse finanziarie più stabili. Le fonti filantropiche, si è visto, presentano il triplice svantaggio di essere rigide rispetto le esigenze organizzative, incostanti e localizzate lì dove minore è il loro bisogno. Al contrario invece, le risorse pubbliche presentano il vantaggio di essere relativamente più stabili, di maggiore entità e meno dipendenti rispetto il *locus*.

Non è quindi un caso che sia proprio con l'estendersi dei modelli misti di welfare che il Terzo Settore viva un momento notevole di sviluppo: sotto questo profilo la crescita del Terzo Settore trova nei meccanismi del welfare-mix un elemento di catalisi.

L'uso di denaro pubblico richiede tuttavia l'adozione di strumenti di rendicontazione tanto da parte pubblica, con la introduzioni di meccanismi di messa in appalto e convenzionamento dei servizi, che da parte delle organizzazioni di Terzo Settore che devono garantire trasparenza, efficacia ed efficienza. È in questo contesto che le teorie dell'isomorfismo istituzionale si rendono particolarmente utili per la comprensione delle possibili conseguenze sulle organizzazioni di Terzo Settore in termini di mutamento organizzativo.

Nei sistemi di welfare-mix il Terzo Settore diventa parte integrante di un campo organizzativo dentro il quale operano tutte le unità organizzative chiamate alla produzione e pianificazione dei servizi sociali di welfare e dove lo Stato costituisce la istituzione più importante in virtù del suo potere regolativo. Di conseguenza, tutte le organizzazioni operanti in quel campo organizzativo devono necessariamente adattarsi alle previsioni di legge in merito ai livelli di formalizzazione richiesti per partecipare alle gare di appalto e più in generale per partecipare come attore affianco dello Stato, agli standard qualitativi, e alle procedure di rendicontazione. Si tratta principalmente di processi di adattamento isomorfo coercitivo che non escludono tuttavia anche caratteri mimetici e normativi. L'utilizzo di gare d'appalto, infatti, promuove lo sviluppo di regimi competitivi tra le diverse organizzazioni di Terzo Settore partecipanti (e in alcuni casi anche tra organizzazioni di Terzo Settore e organizzazioni private a fini di lucro) le quali al fine di vincere le gare bandite e di ottenere i finanziamenti integrano al proprio interno nuove pratiche manageriali e nuovo personale professionale retribuito.

Sia che si parli di semplici processi di sviluppo organizzativo, sia che si veda tali processi accelerati per effetto della inclusione delle organizzazioni nei sistemi di welfare-mix che si configurano come campi organizzativi altamente istituzionalizzati, le organizzazioni di Terzo Settore affrontano intensi processi di burocratizzazione e di professionalizzazione accompagnati dall'introduzione di quadri normativi ad essi affini: la razionalità strumentale e la gestione manageriale. Queste trasformazioni operano evidentemente su una delle dimensioni fondanti, nello specifico quella del servizio, ispessendone la sua rilevanza: all'interno delle organizzazioni diventa sempre maggiore l'attenzione sull'attività di servizio e sulle procedure necessarie a garantire l'ottenimento dei finanziamenti. Il rischio che ne deriva è la sclerotizzazione delle organizzazioni e la confusione tra il mezzo e il fine. L'attività di servizio e il mantenimento dello stesso, funzionali nella logica del *product bundling* alla proposizione della dimensione identitaria nel contesto sociale, rischiano quindi di diventare

fine in sé stessi.

Intuitivamente si comprende tuttavia come ci sia dell'altro. Se le teorie del mutamento ci dicono in che modo le pressioni interne ed esterne favoriscono l'ipertrofia della dimensione organizzativa esse lasciano solo intravedere quali possano essere le conseguenze sul piano della dimensione identitaria e sul più generale equilibrio tra le due dimensioni. L'introduzione di nuovi quadri normativi e l'ispessimento della dimensione di servizio possono incidere sui processi relazionali interni che consentono al soggetto di Terzo Settore di riprodurre la propria identità e di estendere la validità dei propri ordinamenti solidaristici all'esterno agendo, infine, da collante sociale. Il risultato è un indebolimento della dimensione identitaria e un maggiore squilibrio tra le due dimensioni.

È necessario ricordare, nell'economia di tale ragionamento, come la dimensione identitaria in quanto fondata su processi relazionali sia per sua natura soggetta a cambiamenti e sensibile alla intensità e ai contenuti degli stessi. Per quanto possa essere forte la legittimità attribuita all'ordinamento organizzativo, quest'ultimo non riesce mai completamente a permeare la coscienza individuale. In tal senso coloro che operano all'interno delle organizzazioni di Terzo Settore sono dotati di una progettualità propria che si distingue, più o meno intensamente, da quella organizzativa che pur rimane valida³. Inoltre si deve considerare il fatto che ogni individuo è capace di interpretare la cultura organizzativa a partire dai propri quadri normativi ed orientamenti maturati in seguito alla propria esperienza. Per questo motivo la cura dell'aspetto associativo e relazionale dell'organizzazione è così importante. È attraverso di esso che la validità della dimensione identitaria viene rinnovata e i nuovi membri vengono socializzati ad essa.

Al contrario, l'eccessiva formalizzazione e burocratizzazione della organizzazione, irrigidendo le relazioni interne e chiudendole in specifici ambiti ne sfavoriscono la vivacità e la carica affettiva, mentre al contempo la professionalizzazione e l'indebolimento della presenza di volontari facilita l'introduzione di nuovi elementi normativi all'interno della organizzazione. L'effetto complessivo è risultante per un verso dalla minore intensità di interazioni di senso e dalla maggiore frequenza di interazioni orientate puramente al servizio, con un impoverimento di quelle pratiche necessarie alla riproduzione della dimensione identitaria, per un altro dalla introduzione di nuovi quadri normativi che progressivamente possono incidere sulla matrice identitaria originaria allontanandola dal suo essere espressione della comunità e causando

in tal modo lo snaturamento dell'organizzazione.

In definitiva, per tutte le motivazioni e attraverso i processi su cui si è ragionato, in coincidenza con il loro partecipare alle forme di welfare-mix le organizzazioni di Terzo Settore sono soggette ad un ispessimento della dimensione organizzativa e, soprattutto, ad un indebolimento della dimensione identitaria con rischio di perdita di specificità e di autonomia da parte delle organizzazioni di Terzo Settore (Ranci, 1999b; Anheier, 2005).

L'intensità con cui le pressioni esterne riescono ad influire sulla vita organizzativa non è tuttavia un dato assoluto, così come il mutamento in seguito a pressioni dal campo organizzativo non deve essere inteso in termini deterministici. Le organizzazioni rimangono infatti entità capaci di dare significato all'ambiente entro cui operano e agli *input* che da esso ricevono (Weick, 1995). Pertanto, non solo il mutamento organizzativo può avvenire con intensità e modalità differenti (Powell e Friedkin, 1987) ma le organizzazioni rimangono capaci se scegliere alternativamente al mutamento un'azione di *exit* o di *voice*. Hannan e Freeman (1982) sostengono, infine, che le organizzazioni sono in realtà molto più rigide e ostili al cambiamento di quanto si possa pensare. Questo non significa che non esiste il mutamento organizzativo ma piuttosto che la presenza di campi organizzativi omogenei è sì il risultato di processi di isomorfismo per le pressioni esercitate all'interno di quel campo ma è anche l'effetto di una sorta di selezione naturale per cui la presenza di organizzazioni isomorfe all'interno del campo è dato anche dell'entrata di organizzazioni nate già con caratteri adatti all'ordinamento presente nel campo organizzativo.

1.7 Conclusioni

Identità e servizio costituiscono due dimensioni fondanti del Terzo Settore. Il particolare momento storico rappresentato dall'estensione delle pratiche di welfare-mix costituisce un fattore di catalisi che accelera i fisiologici processi di mutamento organizzativo rendendo particolarmente problematica la questione dell'equilibrio organizzativo interno tra dimensione associativa e quella organizzativa. Una eccessiva ipertrofia della dimensione organizzativa comporterebbe lo snaturamento dell'attore di Terzo Settore. Questa deriva non è tuttavia inevitabile.

Il presente lavoro di ricerca si colloca quindi in questo spazio rappresentando un

esiguo tentativo di comprendere queste dinamiche guardando in particolare a come le nuove prospettive aperte al Settore con la diffusione del welfare-mix vadano ad incidere sul rapporto tra le sue dimensioni fondamentali. Nel prossimo capitolo si dedicherà spazio alla metodologia utilizzata nella ricerca: partendo dalla esplicitazione dell'ipotesi si ripercorreranno gli assunti fondamentali che hanno guidato la ricerca per poi illustrare le metodologie usate nella raccolta dei dati.

Note

¹Un bene è non rivale quando l'uso di un individuo non riduce la quantità disponibile ad altri potenziali utenti (e.g. un concerto). Un bene è non escludibile quando una volta prodotto non si può impedire il suo utilizzo a meno di grandi costi (e.g. verde pubblico).

²*Universally, religious groups are the major founders of nonprofit institutions. We see this in the origins of many private schools and voluntary hospitals in the US and England, Catholic schools in France and Austria, missionary activities in developing countries, services provided by Muslim waqfs [religious trusts] and so on.* (James, 1987, pg. 404).

³Kramer definisce le organizzazioni di Terzo Settore a tal proposito come “*coalizioni deboli di una pluralità di interessi*” (Kramer *et al.*, 1993, pg. 75)

Capitolo 2

Ipotesi di ricerca e metodologia

2.1 Premessa

Introdotta il quadro teorico di riferimento nel capitolo precedente e il tema del rapporto tra identità e servizio nel Terzo Settore di welfare-mix, si affronteranno in questo capitolo l'aspetto metodologico della ricerca. Al breve paragrafo esplicativo della domanda da cui scaturisce la ricerca e della ipotesi di partenza, seguiranno chiarimenti sugli assunti fondamentali che hanno orientato la ricerca e sulle metodologie adottate per la rilevazione dei dati e la loro elaborazione. Si tratta anche in questo caso di un capitolo introduttivo a quella che sarà la ricerca vera e propria e al percorso che ha portato all'elaborazione finale dei risultati.

2.2 L'ipotesi: sviluppo o snaturamento del Terzo Settore nel welfare-mix?

Come è stato evidenziato nel primo capitolo, il Terzo Settore rappresenta un fenomeno rilevante più che per il contributo alle economie nazionali per il fatto di costituire un importante punto di incontro tra l'individuo e lo Stato, di essere alla base di nuovi processi di integrazione sociale e di socializzazione della società a nuovi quadri valoriali che privilegiano la dimensione solidaristica e relazionale "sociale". L'avvento dei nuovi sistemi di welfare misto ha permesso negli ultimi anni

una incredibile espansione del Settore, ma a quali costi? L'idea che emerge dalla letteratura e che costituisce l'ipotesi di partenza della ricerca è che il welfare-mix favorisca l'innescare di processi di mutamento capaci di incidere sulle due dimensioni portanti del Terzo Settore provocando lo snaturamento dello stesso a seguito di una ipertrofia della dimensione di servizio e di un parallelo indebolimento della dimensione identitaria.

Se è vero che la peculiarità e il *plusvalore* del Terzo Settore deriva dal suo legame con la società e dal mantenimento di questo legame attraverso la cura della propria dimensione identitaria, la problematica dell'equilibrio tra identità e servizio diventa, come visto nel primo capitolo, particolarmente cruciale. La domanda che allora ci si pone e alla quale si proverà a rispondere con il presente lavoro di ricerca è come la dimensione associativa identitaria e quella organizzativa di produzione del servizio si relazionano l'un l'altra e che tipo di equilibrio esista tra queste due dimensioni in un periodo storico quale quello odierno che vede sempre di più un maggiore coinvolgimento del Terzo Settore nella fornitura dei servizi pubblici di welfare attraverso meccanismi che valorizzano ordinamenti valoriali derivati tuttavia dal settore statale e dal mercato, ovvero burocratizzazione, competizione e gestione manageriale. Si tratta in altri termini di capire se e in che misura il coinvolgimento del Terzo Settore nella fornitura di servizi pubblici di welfare negli attuali assetti di relazioni con il settore pubblico sta determinando una trasformazione del Terzo Settore verso qualcosa d'altro e, in caso di risposta affermativa, di comprendere le forme e le modalità di tali cambiamenti.

Per verificare l'ipotesi di ricerca si è deciso di fare riferimento a due contesti, il Kent e la Calabria, e di osservare in quale modo l'equilibrio tra le due dimensioni del Terzo Settore si configura. La comparazione operata parte dalla consapevolezza delle differenze tra i due contesti. Si pensa tuttavia che proprio da tali differenze possano emergere interessanti spunti di riflessione in risposta alla domanda iniziale. Infatti, alle difformità contestuali e alle diverse forme nelle quali il Terzo Settore si concretizza corrisponde una sostanziale e fondamentale similarità, ovvero il fatto che le organizzazioni di Terzo Settore sono fenomeni relazionali nati dal basso e caratterizzati dal peculiare rapporto tra dimensione associativa ed organizzativa. Confrontare Kent e Calabria significa sotto questo punto di vista osservare rispettivamente un Terzo Settore strutturato ed uno allo stato nascente e vedere come rispetto alle dinamiche connesse ai welfare-mix esso reagisca.

2.3 Il paradigma teorico: breve digressione sugli assunti che informano la ricerca

Prima di iniziare ad introdurre più nello specifico la metodologia scelta per verificare l'ipotesi appena formulata, è necessario fare un passo indietro e dedicare qualche parola al paradigma teorico cui si è fatto riferimento e che ha influenzato la scelta della metodologia che si è inteso adottare. In tal senso si tratta di esplicitare quegli assunti che hanno orientato la ricerca in ogni sua fase, da quella di elaborazione teorica a quella di rilevamento dei dati e della loro interpretazione. Differentemente dalle cosiddette scienze esatte, per le quali è possibile riconoscere un unico paradigma condiviso e riconosciuto, le scienze sociali fanno riferimento infatti a diversi paradigmi senza che sia possibile parlare di una netta prevalenza di uno rispetto gli altri (Kuhn, 1969). Per tal motivo si rende necessaria l'esplicitazione degli assunti di riferimento adottati rispetto ad una domanda fondamentale: che natura ha la realtà sociale che si intende osservare?

Il ventaglio di risposte date a questa domanda è sintetizzabile in due paradigmi base, quello positivista e quello interpretativista. Nel primo paradigma la realtà sociale è "reale" e conoscibile come se si trattasse di una cosa la cui conoscenza è obiettiva ed inscritta nell'oggetto stesso. La realtà sociale esiste quindi a prescindere dall'agire umano. Al contrario nel secondo —che è quello adottato in questa ricerca— la realtà sociale è conoscibile in base al significato attribuito dagli individui. La posizione assunta in merito alla domanda ontologica, dell'essere della realtà sociale, si riflette sulla questione epistemologica ossia della conoscenza della realtà.

La domanda epistemologica riguarda il rapporto che esiste tra l'osservante e l'osservato, nel nostro caso tra lo studioso e la realtà sociale. Se nel primo paradigma la conseguenza epistemologica è che studioso e realtà sociale sono entità del tutto distaccate ed indipendenti, per cui non c'è rischio per lo studioso di alterare la realtà nel corso del processo conoscitivo ed è possibile formulare delle leggi sul modello delle scienze naturali per spiegarne le caratteristiche, nel secondo paradigma il legame tra realtà sociale ed individuo rende la formulazione di tali leggi impossibile: piuttosto il compito di colui che si accinge allo studio della realtà sociale deve orientarsi alla comprensione (*Verstehen*) dell'atteggiamento degli individui che partecipano alle formazioni sociali (Crespi, 1994).

Diversamente da quanto accade nelle scienze naturali fondate su un approccio nomotetico (*Erklären*) quindi:

‘Sociology [...] is a science which attempts the interpretive understanding of social action in order thereby to arrive at a causal explanation of its course and effects. In “action” is included all human behaviour when and insofar as the acting individual attaches a subjective meaning to it. Action in this sense may be either overt or purely inward or subjective; it may consist of positive intervention in a situation, or of deliberately refraining from such intervention or passively acquiescing in the situation. Action is social insofar as, by virtue of the subjective meaning attached to it by the acting individual (or individuals), it takes account of the behaviour of others and is thereby oriented in its course. [...] In no case does it [*the “meaning”*] refer to an objectively “correct” meaning or one which is “true” in some metaphysical sense. It is this which distinguishes the empirical sciences of action, such as sociology and history, from the dogmatic disciplines in that area, such as jurisprudence, logic, ethics, and aesthetics, which seek to ascertain the “true” and “valid” meanings associated with the objects of their investigation’

(Weber, 1924)

Lo scopo della sociologia è quello di individuare la causa dell’agire sociale interpretando e comprendendo il senso attribuito dall’attore alla propria azione. La spiegazione causale dell’azione sociale, nella modalità a cui si riferisce Weber nel brano precedente, non è deterministica ma al più adeguata (Weber, 1924), si tratta quindi di individuare non delle leggi ma degli enunciati di possibilità (Boudon, 1985, pg. 99). Per questo motivo, ovvero per l’impossibilità di formulare dei sistemi teorici globali fondati su nessi rigidi di causalità, la natura dei risultati raggiunti attraverso il riferimento a questo paradigma non può che essere frammentaria ed ipotetica (Crespi, 1994).

2.4 Raccolta dati

2.4.1 L’intervista semi-strutturata

Dalla questione epistemologica, si giunge quindi a quella metodologica, ossia al discorso sul metodo adottato nell’intraprendere l’atto di ricerca finalizzata alla comprensione. Dal momento che la realtà sociale è il risultato delle interazione tra

oggetto e soggetto e lo scopo della sociologia è quello di comprendere il significato attribuito dall'attore al proprio agire sociale, le tecniche di ricerca maggiormente capaci di cogliere il senso dell'agire sociale e l'interpretazione data dagli attori alla realtà sociale sono quelle qualitative. Discutiamo brevemente del perché i metodi qualitativi, e tra questi in particolar modo quello scelto per la ricerca, sono da considerare più adatti per il tipo di ricerca intrapreso.

Tra i diversi metodi qualitativi conosciuti, la scelta per la raccolta dati della ricerca è ricaduta sull'intervista semi-strutturata. All'origine della scelta di questo specifico metodo risiede un motivo sia di carattere pratico che teorico. Dal punto di vista pratico si era davanti alla esigenza di raccogliere un numero sufficiente di dati nei ristretti vincoli di risorse materiali e di tempo, ciò è tanto più vero quanto più si considera che le interviste sono state raccolte in due nazioni diverse e senza l'ausilio di intermediari che potessero facilitare i contatti con gli intervistati. Data quindi l'impossibilità di garantire un campione sufficientemente vasto per porre in essere una ricerca quantitativa, è stato scelto un approccio qualitativo per costruire una popolazione esemplificativa piuttosto che rappresentativa. Dal punto di vista teorico le ragioni sono invece molteplici. Innanzi tutto ed in termini generali la scelta di un approccio qualitativo è risultato più coerente con il paradigma assunto alla base della nostra osservazione. Inoltre, essendo l'obiettivo posto quello di comprendere un fenomeno relativamente ignoto il rischio connesso con l'uso di strumenti quantitativi sarebbe stato quello di "*collocare l'intervistato entro schemi prestabiliti dal ricercatore*" (Corbetta, 1999, pg.407). Lo strumento qualitativo, invece, permette di cogliere il punto di vista dell'intervistato. L'adozione della intervista semi-strutturata consente inoltre di equilibrare la necessità di ridurre la standardizzazione dello strumento di rilevazione, per accedere più facilmente alla prospettiva dell'intervistato, alla necessità di guidare in qualche modo l'intervista nei temi ritenuti rilevanti ai fini della ricerca. Sempre grazie al carattere semi-strutturato (e non standardizzato) della intervista è stato possibile adattare il linguaggio alla personalità degli intervistati e il canovaccio ai temi che di volta in volta spontaneamente emergevano dal colloquio e che venivano ritenuti di volta in volta rilevanti ai fini della comprensione del fenomeno studiato.

2.4.2 I temi affrontati dalla intervista

In relazione all'ipotesi, l'intervista condotta si concentra su cinque temi ritenuti utili indicatori nel comprendere l'equilibrio tra la dimensione associativa e quella organizzativa del Terzo Settore. Ognuno dei temi è stato ulteriormente articolato in varie domande o sottotemi da affrontare. Tale articolazione ha tuttavia solo una funzione puramente indicativa per l'intervistatore seguendo la logica sottesa a questo tipo di rilevazione. Spesso infatti le risposte a tutti i sotto-temi venivano articolati in una unica risposta.

Il primo tema affrontato nella intervista è quello della storia della organizzazione. Questo tema essendo di carattere generale e lasciando pertanto immediatamente spazio alla narrazione da parte dell'intervistato consente innanzitutto l'instaurazione di un certo clima di confidenza tra questi e l'intervistatore. Nell'ambito di questo tema un interesse speciale è stato rivolto al momento fondativo della organizzazione e ai successivi cambiamenti vissuti. Si è chiesto laddove non sorgesse spontaneamente se l'organizzazione fosse nata da precedenti esperienze anche meno formalizzate e in caso di risposta affermativa si è cercato di comprendere le motivazioni della trasformazione.

Il secondo tema è quello degli obiettivi e dei valori. Si è chiesto cioè agli intervistati quale fosse la missione organizzativa, o l'obiettivo della organizzazione e se questa fosse guidata da uno specifico *ethos* capace di determinare non solo l'indirizzo programmatico quanto anche le pratiche comuni di servizio. Si è chiesto inoltre se vi fossero obiettivi a lungo termine per comprendere il grado di proiezione nel futuro della organizzazione e cogliere indirettamente quali fossero le reali priorità per l'organizzazione stessa.

Terzo tema affrontato è quello delle relazioni dell'organizzazione con l'ambiente esterno e nello specifico con altre organizzazioni di Terzo Settore, con organizzazioni ombrello o con funzioni di rappresentanza, con le autorità pubbliche ed infine con la comunità stessa. Ognuno di questi sotto temi è servito a comprendere degli aspetti specifici primi tra tutti la capacità di fare rete, nell'ottica di una azione comune per la comunità di riferimento, il tipo di legame con la comunità stessa e le dinamiche relazionali con gli enti pubblici.

Il quarto tema riguarda le dinamiche decisionali della organizzazione. In partico-

lare, richiesta la spiegazione dell'organigramma e delle caratteristiche dei soci e del personale non associato, si è cercato di comprendere quali fossero le reali modalità attraverso cui l'agenda politica veniva decisa e le azioni intraprese. Si è chiesto in proposito che tipo di ruolo avesse lo staff del front-line e che relazioni esistessero tra organi dirigenti ed organi amministrativi. Problematiche in gioco tra le altre la democraticità o meno dei processi decisionali e i criteri adottati negli stessi.

Infine, collegato al tema precedente, sono state previste delle domande riguardanti lo staff della organizzazione, soprattutto facendo attenzione alle modalità di reclutamento e ai rapporti tra volontari laddove fossero presenti e personale retribuito. Nuovamente questa sezione è servita a comprendere il tipo di relazioni con il contesto d'azione e il grado di professionalizzazione raggiunta dalle organizzazioni oltre che ovviamente i riflessi sul mondo del volontariato.

2.4.3 La popolazione

La popolazione individuata per la campionatura esemplificativa è stata composta con riferimento alle tipologie organizzative che meglio rappresentano il Terzo Settore nei due contesti nazionali per la loro significatività nei rispettivi percorsi storici: *charity*¹ per il Terzo Settore inglese, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali per quello italiano.

L'individuazione degli intervistati si è svolta attraverso la successione di fasi di selezione. Ad un primo livello sono state incluse tutte quelle organizzazioni che rispondevano ai criteri definiti dalla definizione strutturale-operativa elaborata da Salamon e Anheier (1992a) integrati dal criterio funzionale (Kendall e Knapp, 1993) dell'utilità pubblica. L'aderenza delle cooperative sociali al criterio del vincolo di non redistribuzione degli utili è stata ritenuta sufficiente con riferimento alla previsione di cui all'art. 2536 del Codice Civile. In secondo luogo sono state individuate quelle organizzazioni che operano nel settore dei servizi di welfare, in quanto è proprio quest'ultima categoria di organizzazioni ad essere influenzate maggiormente dalle dinamiche di mutamento organizzato stimulate dal modello di welfare-mix. Inoltre, la scelta di organizzazioni coinvolte nella produzione ed erogazione di servizi di welfare consente anche l'esclusione per definizione di quelle organizzazioni non orientate al beneficio pubblico. Conclusa questa prima scrematura si è posto il problema di individuare le organizzazioni da intervistare.

Per la selezione finale si è operato sulle fonti disponibili e sulle liste delle organizzazioni reperibili dalle stesse. Sono state scelte le organizzazioni che forniscono servizi di welfare, incluse quelle organizzazioni con prevalente funzione di *advocacy* o di sviluppo comunitario, evitando laddove possibile sovrapposizioni per tipo di servizio e considerando il livello territoriale entro il quale le organizzazioni operavano. La distribuzione sul territorio della contea per quanto concerne il campione delle *charity* non ha richiesto una particolare attenzione dal momento che nel sistema di governo locale inglese spetta alla Contea la gestione amministrativa dei servizi sociali —si ricorda infatti che le competenze legislative spettano al solo governo centrale in tutte le materie—. Nonostante ciò si è cercato di implementare un certo grado di distribuzione sul territorio della popolazione. Per la regione calabrese, data la maggiore rilevanza assunta dagli enti comunali, sono state scelte le organizzazioni di Terzo Settore seguendo i criteri prima esposti e in modo più preciso si è cercato di rispettare una distribuzione sul territorio uniforme estraendo dalle due alle tre organizzazioni di Terzo Settore per provincia, secondo la dimensione della stessa, includendo organizzazioni di volontariato e cooperative sociali di tipo A, di tipo B o entrambe. In totale sono state intervistate undici *charity* per il Kent, cinque organizzazioni di volontariato, quattro cooperative sociali di tipo A e altrettante di tipo B per un totale nell'ambito calabrese di tredici organizzazioni. È stata presa in considerazione quale criterio ulteriore, infine, la dimensione organizzativa, vale a dire l'ambito territoriale di intervento optando soprattutto per quelle organizzazioni di media e piccola dimensione in quanto ritenute più vicine alla comunità di appartenenza.

Le liste da cui sono state estratte le organizzazioni sono state ricostruite in modalità differenti. Per quanto concerne le *charity* si è provveduto inizialmente a consultare il registro *on-line* delle *charity* gestito dalla *Charity Commission*, estraendo da questo le *charity* con sede nella contea e operanti nel settore dei servizi sociali. Successivamente sono state comparate le schede delle organizzazioni fornite dal registro e selezionate le organizzazioni secondo i criteri di scelta prima descritti. Per quanto concerne le organizzazioni di Terzo Settore in Calabria, la lista è stata ricostruita per le cooperative sociali usando il registro delle imprese tenuto dalla Camera di Commercio (data l'assenza dell'apposito registro regionale) mentre per le organizzazioni di volontariato si è fatto ricorso al registro delle organizzazioni di volontariato e alle informazioni ottenute attraverso colloqui con i responsabili dei CSV dislocati nelle cinque province calabresi.

2.4.4 Somministrazione dell'intervista e piano di esposizione dei risultati

In seguito all'individuazione della popolazione nelle modalità sopra menzionate, si è proceduto con un primo contatto, per telefono o posta elettronica, al fine di ottenere il consenso alla intervista da parte di un dirigente della organizzazione. Nel primo contatto con i potenziali intervistati sono state fornite le delucidazioni necessarie riguardanti le finalità della ricerca e le modalità della intervista al fine di porre i contatti nelle condizioni di fare una valutazione consapevole e cosciente.

Al momento della intervista si è proceduto con una breve introduzione del proprio lavoro, mantenendosi tuttavia ad una esposizione non troppo dettagliata per non influenzare l'esito dell'intervista. L'obiettivo di questa procedura è stato essenzialmente quello di porre l'intervistato in una condizione di minor disagio e di instaurare un clima di maggiore confidenza. Infine, dopo aver avuto il consenso per registrare l'intervista, sottolineando la possibilità di interrompere la registrazione in qualsiasi momento, e dopo aver informato sulla *privacy* dei contenuti dell'intervista, si è proceduto con la stessa. Ogni intervista ha richiesto un periodo di tempo compreso tra la mezz'ora e i cinquanta minuti, sebbene in casi sporadici l'intervista sia durata, assecondando la disponibilità dell'intervistato, anche una novanta minuti.

Per quanto concerne l'approccio di studio delle interviste, dopo aver proceduto alla loro sbobinatura, dalla lettura si è passati ad una categorizzazione di tutte le tematiche emergenti estraendo e strutturando le porzioni di intervista dai contenuti rilevanti in ampi gruppi tematici. Le mappe tematiche risultanti hanno costituito pertanto il punto di riferimento per la scrittura dei capitoli di analisi delle interviste.

2.5 Conclusioni

L'avvento dei nuovi sistemi di welfare misto ha favorito l'espansione del Terzo Settore contribuendo al contempo a favorire processi di mutamento organizzativo capaci di destabilizzare l'equilibrio tra le due dimensioni portanti del Terzo Settore e di generare pericolose derive. L'ipertrofia della dimensione di servizio e il parallelo indebolimento della dimensione identitaria snaturerebbero la essenza del Terzo Settore privandolo degli aspetti che ne definiscono il suo reale plusvalore. Questa

è l'ipotesi di partenza che richiede di essere verificata. Per fare ciò si è delineato un piano di ricerca il cui fine è di rispondere alla domanda scaturente dall'ipotesi attraverso un duplice percorso che illustri in che modo le organizzazioni di Terzo Settore in due contesti differenti come il Kent e la Calabria rispondono ai processi di instaurazioni dei sistemi di welfare-mix. Lo strumento di analisi scelto è quello dell'intervista semi-strutturata da somministrare ad un campione esemplificativo del Terzo Settore, rispettivamente per l'area del Kent e per quella calabrese, selezionato attraverso un serie di passaggi che hanno portato ad individuare nelle *charity* e nelle organizzazioni di volontariato e cooperative sociali impegnate nella erogazione di servizi di welfare i referenti principali.

Note

¹Nell'utilizzare parole e concetti presi dalla lingua inglese si è deciso di mantenere il singolare della parola anche nell'utilizzo al plurale della stessa (e.g. *charity* piuttosto che *charities*).

Capitolo 3

Storia e normativa del Terzo Settore in Italia e Inghilterra

3.1 Premessa

In questo primo capitolo dedicato alla ricostruzione dei caratteri del Terzo Settore nei due contesti si guarderà ai processi storici di evoluzione e ai quadri normativi vigenti che disciplinano il Settore. Nell'economia della presente ricerca, la ricostruzione storica permette di comprendere la natura delle relazioni tra Terzo Settore e società e tra Terzo Settore e Stato consentendo di mettere in risalto le motivazioni storiche che rendono le due realtà di Terzo Settore così differenti nei due contesti. Lo studio della cornice legislativa rappresenta per certi versi il culmine della ricostruzione storica in quanto esemplificazione del tipo di rappresentazione che definisce e rende peculiare il Terzo Settore nei due contesti. Allo stesso modo, la conoscenza delle leggi ha una valenza più pragmatica in quanto rivolta alla comprensione dei vincoli entro i quali le diverse organizzazioni sono costrette a muoversi.

3.2 Storia del Terzo Settore in Italia

3.2.1 Le origini del Terzo Settore: il conflitto tra Stato e Chiesa

Nell'Ottocento, qualcosa come 18.000 enti raggruppati sotto la denominazione di *Opere pie*, finanziati attraverso donazioni e lasciti testamentari e gestiti da congregazioni religiose, costituivano il fulcro degli interventi destinati a rispondere ai bisogni sanitari e sociali dei poveri (Barbetta, 1993). Queste organizzazioni, la cui azione sociale assumeva connotati assistenzialistici nella risposta ad un "dovere morale" più che ad un diritto all'assistenza del bisognoso, agivano all'interno di un contesto sociale caratterizzato dalla residualità dell'intervento pubblico (Ranci Ortigosa, 1990) e rappresentavano la "*base strutturale del cemento ideologico della Chiesa*" (Ferrario, 1989). Accanto all'intervento filantropico ecclesiastico e a quello residuale pubblico era possibile individuare la presenza di esperienze di mutuo aiuto ad opera delle *Società operaie di mutuo soccorso* sviluppatesi sulle orme delle vecchie corporazioni di mestiere¹

Tradizionalmente, quindi, la presenza delle organizzazioni di Terzo Settore nel nostro paese ha radici nelle istituzioni filantropiche e caritative cattoliche di tradizione ottocentesca e nelle esperienze di mutuo soccorso di stampo socialista. In effetti, la Chiesa ha sempre avuto in Italia come in Europa un ruolo rilevante, se non del tutto monopolistico, tanto nell'assistenza ai poveri che nell'educazione. Tuttavia, mentre in Inghilterra l'influenza della Riforma si tradusse in un processo di laicizzazione e di centralizzazione degli interventi assistenziali e nel radicamento dell'etica del lavoro, l'Italia non solo fu impermeabile alla Riforma ma conobbe nella Controriforma una reazione contraria e opposta che sfavorì in ambito assistenziale il processo di secolarizzazione a favore del mantenimento e sviluppo del privato-religioso (Girotti, 1998, pg. 139).

Una condizione di predominio della Chiesa favorita da altri due elementi che differenziano l'Italia dall'Inghilterra, oltre già quello citato della Controriforma. Si fa riferimento, nello specifico, sia al notevole ritardo con cui l'Italia visse i mutamenti sociali dovuti alla rivoluzione industriale sia al ritardo nel processo di unificazione nazionale. L'assenza di una questione sociale da risolvere al momento della unificazione, e la presenza di diverse culture e tradizioni assistenziali su un territorio unito

solo formalmente ma di fatto estremamente eterogeneo, favorì un atteggiamento di disinteressamento alle tematiche della politica sociale e di affidamento dell'assistenza dei poveri a chi, già da secoli, se ne era occupata. Nel caso italiano² non si verificarono, quindi, forme di assistenza centralizzate come nel modello della *Poor Law* inglese, sebbene non mancassero tuttavia pratiche volte alla istituzionalizzazione dei poveri e di soggetti vulnerabili.

Ad ogni modo anche in Italia, nonostante l'assenza di un'alternativa credibile al conservatorismo, si fecero dei tentativi di laicizzazione degli interventi in campo assistenziale per diminuire il controllo esercitato dalla Chiesa in quella che viene definita "carità legale" (Girotti, 1998). La *Poor Law* del 1834 costituiva, per questi spunti di riforma, l'esempio paradigmatico. In questo percorso si colloca la legge piemontese del 1859 sulle Opere Pie la quale solo in parte integra i principi del testo elisabetiano. Pur mantenendo il principio di *less eligibility*, infatti, la legge piemontese attribuiva allo Stato una minima ingerenza di controllo (affidata al Ministero degli Interni), mentre la gestione veniva affidata ad enti caritativi ampiamente autonomi.

Con il processo di unificazione nazionale il conflitto tra papato e Stato italiano mutò passando dal piano militare a quello politico. Si inasprirono così i tentativi già avviati con la citata legge piemontese di ridurre l'influenza pontificia attraverso l'indebolimento del ruolo preponderante della Chiesa e dei suoi enti nel campo dell'assistenza e dell'educazione (Barbetta, 1993). Nel 1866 il neonato parlamento italiano emanò un testo legislativo nel quale si prevedeva la soppressione di quasi duemila tra congregazioni e ordini religiosi ordinando al contempo la confisca dei loro beni. In continuità con tale legge, una nuova norma emanata un anno dopo, sancì un ulteriore intervento di confisca riguardante i beni di ben 25.000 istituzioni religiose di carità³. A completare questa prima fase di scontro politico finalizzata alla riduzione dell'influenza della Chiesa, nel 1880 venne emanata la legge Crispi la quale istituendo gli IPB sottoponeva la Opere Pie ad un maggiore controllo da parte dello Stato.

Una inversione di tendenza significativa nel rapporto tra Stato e Chiesa caratterizzò, invece, la parentesi fascista. Già nel 1923 si rese evidente l'intesa tra la Santa Sede e il leader del partito fascista Benito Mussolini⁴. Fu grazie all'intervento del Papa, il quale intimò a don Luigi Sturzo allora segretario del partito popolare di ritirarsi, che il progetto di riforma del sistema elettorale noto come legge Acerbo fu approvato. Successivamente, l'intesa tra Vaticano e regime fascista trovò una

formalizzazione con i Patti Lateranensi del 1929. I patti del 1929 non solo sancirono il riconoscimento reciproco tra Stato italiano e Stato pontificio ma riconobbero alla religione cattolica una posizione di privilegio riducendo il carattere laico dello Stato italiano.

3.2.2 Il secondo dopoguerra e gli anni del mutuo adattamento

Regolati dalla vecchia legge Crispi, che nel periodo assolutista fu oggetto di un intervento di ritocco più cosmetico che sostanziale, gli enti ecclesiastici continuarono a preservare sostanzialmente la propria autonomia rimanendo i principali produttori di assistenza sociale, seppur secondo modalità ancora tradizionali. In particolare per quanto concerne le IPAB (ex IPB), l'attribuzione a questi enti di uno status giuridico misto consentiva non solo di ottenere una notevole autonomia, pur in previsione di controlli formali da parte della amministrazione pubblica, ma anche tutta una serie di vantaggi economici e fiscali. Di fatto, le IPAB godevano del sostegno statale grazie a sovvenzionamenti a fondo perduto e all'accesso a risorse economiche destinate alle pubbliche amministrazioni. Di questa ultima categoria di risorse potevano beneficiare solo le IPAB in virtù del loro status giuridico misto lasciando fuori dalla possibilità di accedervi tutti gli altri enti privati non riconosciuti appunto come IPAB. Per quanto concerne i controlli da parte delle pubbliche amministrazioni questi assumevano i connotati di verifiche formali⁵ ma vuote di sostanza (Ranci, 1999a, pg. 65).

Se da un lato la presenza della Chiesa era forte, dall'altro i partiti politici e sindacati svolsero per lungo tempo un ruolo altrettanto importante nell'organizzazione della società civile, tanto attraverso forme trasparenti e dirette di controllo e gestione quanto attraverso forme clientelari e particolaristiche proprio connesse molto spesso con le IPAB. La capacità degli esponenti dei partiti politici di dirottare ingenti somme di denaro pubblico verso le organizzazioni permetteva uno scambio vantaggioso sia per le élites politiche che si assicuravano l'allargamento del consenso, sia evidentemente per le organizzazioni stesse. Malgrado il fatto che le organizzazioni di Terzo Settore non partecipassero alla definizione delle politiche di welfare, il loro ruolo nella implementazione andava, infatti, crescendo di importanza, e l'assenza di controlli efficaci insieme alla autonomia gestionale consentiva un utilizzo improprio dei meccanismi di redistribuzione delle risorse pubbliche.

Quest'ultimo aspetto dell'interazione tra società civile e sistema politico costituisce quello che Ranci definisce *mutuo adattamento* (Ranci, 1999a;b), cioè una sorta di cooperazione che assume “[...] *la forma del sostegno pubblico indiscriminato volto a garantire relazioni privilegiate piuttosto che ad assicurare la migliore qualità ed efficienza*”, una forma di simbiosi tra lavoro sociale e realtà istituzionale-politica che fu particolarmente forte negli anni Sessanta⁶ e che venne favorita da una cultura politica di welfare definita da Il secondo dopoguerra e gli anni del mutuo adattamento Paci (1989) come clientelistica-assistenziale⁷. Questa particolare relazione tra Stato ed enti privati non solo ha impedito che si creasse un regime di concertazione regolata, favorendo tutta una serie di negoziazioni frammentarie, ma ha anche contrastato la formulazione di un regime giuridico e fiscale specifico e rivolto al Terzo Settore.

Fino alla fine degli anni '60 le organizzazioni di Terzo Settore non esercitarono quindi un ruolo politico autonomo in quanto la loro rappresentanza era affidata all'intermediazione offerta dalle autorità religiose e politiche. Ne conseguiva, pertanto, l'assenza sia della tutela delle categorie sociali beneficiarie dei servizi sia della promozione dei diritti civili e sociali dei medesimi⁸.

3.2.3 Gli anni Settanta e la nascita del nuovo volontariato

Verso la fine degli anni Sessanta e nel corso degli anni Settanta il volontariato in Italia subì significative trasformazioni che investirono non solo il ruolo del volontariato nell'assetto dei sistemi di cura alla persona quanto soprattutto la sua stessa dimensione identitaria. A sfondo di queste trasformazioni, i profondi mutamenti socio-culturali e l'intensa effervescenza dei movimenti sociali. In quegli anni, infatti, la geografia del disagio sociale si ridefinisce collocandosi trasversalmente rispetto la dimensione territoriale e di classe. Si modificano parallelamente anche i caratteri dei problemi tradizionali —i.e. delinquenza, alcolismo e prostituzione— con un abbassamento dell'età e una estensione dei contesti sociali interessati. Soprattutto, affiorano nuove emergenze sociali quale ad esempio la dipendenza da sostanze tossiche come l'alcool e le droghe. I movimenti sociali sviluppatasi in quel periodo contribuirono a far maturare la convinzione della necessità di riformare il sistema dei servizi di welfare il cui assetto custodialistico e pauperistico, articolato tra la tradizione caritativa ecclesiastica, la filantropia privata e una esangue presenza della mano pubblica, mostrava tutti i propri limiti —nella capacità di rispondere all'emergenza rappresentata da nuovi bisogni sociali non riconosciuti e dalla diversa configurazione

di quelli tradizionali—, e i propri vizi —nell’impianto clientelare e nei suoi effetti segregativi—.

È in seno all’“area di movimento” (Melucci, 1986) che nuove forme associative di Terzo Settore si svilupparono affianco alle componenti più tradizionali. Agendo quale primo promotore per il cambiamento dei sistemi di servizi di welfare il “nuovo volontariato” (Ranci, 1999a;b) divenne la più evidente espressione del movimento nel campo delle politiche sociali. La novità rappresentata da questo nuovo attore di Terzo Settore è possibile da cogliere in tre aspetti caratterizzanti. In primo luogo il nuovo volontariato dichiarava fermamente la propria autonomia dalla pesante ingerenza della Chiesa istituzione. L’autonomia non rappresentava tanto l’effetto di un processo di secolarizzazione quanto piuttosto, visto il mantenimento di un forte legame con l’ambito parrocchiale tanto come radice del senso di appartenenza e della identità associativa che come importante serbatoio di risorse, di un diverso modo di interpretare il legame con la sfera religiosa.

In secondo luogo, ed in parte collegato a questo diverso modo di intendere la dimensione religiosa, la percezione del mutare delle condizioni socio-culturali e dei bisogni sociali in virtù del loro radicamento con il territorio consentì alle nuove associazioni di individuare soprattutto nella debolezza della sfera relazionale la principale causa di quei problemi: non tanto bisogni causati da carenze materiali, quindi, quanto invece da carenze di relazionalità (Ranci, 1999a;b; Prina, 1999). Da questa consapevolezza emersa e dal diverso modo di intendere la dimensione religiosa alla base della organizzazione mutarono i principi operativi alla base dell’azione del nuovo volontariato: non più un intervento assistenzialistico e di catechizzazione dei bisognosi ma bensì un approccio orientato alla reintegrazione nel sociale e di promozione di reti di relazionalità qualitativamente valide. Queste associazioni svilupparono, pertanto, approcci basati sulla relazionalità e sulla condivisione di esperienze di vita comunitaria e a tal fine si dotarono, almeno inizialmente, di forme organizzative abbastanza flessibili ed informali da evitare l’impoverimento dei contenuti di senso delle relazioni.

Infine, cominciava ad affacciarsi un modo diverso con cui i volontari percepivano se stessi. Il ruolo di volontario non costituiva una parte della identità del soggetto, ma si andava a delineare come componente essenziale dell’identità dell’individuo nel quale forti motivazioni ideali e senso pragmatico si sintetizzavano in talenti capaci di progettare nuovi percorsi organizzativi (Prina, 1999).

La evidente capacità recettiva, gli approcci innovativi adottati e la forte capacità propositiva promossero il riconoscimento esterno del nuovo volontariato il quale ben presto si vide affidato responsabilità di tipo pubblico soprattutto per affrontare le nuove emergenze sociali rispetto le quali il sistema pubblico di welfare era particolarmente carente. Il ruolo del nuovo volontariato in quel periodo non si ridusse alla erogazione di servizi innovativi per i nuovi bisogni ma, facendosi forte delle proprie esperienze e dei propri valori normativi fondati sul concetto di relazionalità, esso riuscì ad incidere profondamente anche all'interno dei contesti istituzionali promuovendo la rottura dei meccanismi di istituzionalizzazione totalizzante.

3.2.4 Volontariato e Cooperazione Sociale

Alla fase di diffusione del volontariato negli anni Settanta seguì, nel periodo a cavallo tra questa decade e gli anni Ottanta, una fase di professionalizzazione e specializzazione dell'intervento favorita dall'uso di tecniche innovative per rispondere alle nuove emergenze sociali, dalla sollecitudine delle istituzioni pubbliche nell'appaltare servizi in cambio di un sostegno finanziario e, infine, dall'ampliamento della gamma delle attività settoriali. In realtà, questa trasformazione nel contesto italiano ricalcò una tendenza già presente in Europa ma, proprio per il carattere fortemente informale e non specialistico che il non-profit aveva mantenuto fino ad allora nell'ambito italiano, questo passaggio si verificò con ritmi particolarmente rapidi.

Queste nuove iniziative, che si differenziarono man mano dal volontariato, informale e poco strutturato, assunsero le sembianze di vere e proprie imprese, con volumi di attività spesso elevati. Nasce in questo modo il cosiddetto Terzo Settore "forte" (professionale), che si distingue dal Terzo Settore "debole" (a base volontaria) proprio per il suo carattere professionalizzato e specializzato, per la formalizzazione e razionalizzazione della sua struttura e delle responsabilità interne. Del braccio professionalizzato del Terzo Settore la cooperazione sociale rappresenta la componente principale. Non solo: le cooperative sociali sono spesso individuate come il risultato della trasformazione delle associazioni di volontariato in forme organizzative più strutturate (Devastato, 1999; Stanzani, 1996).

Per molte associazioni di volontariato, infatti, la forma della cooperazione sociale risultava essere la più idonea alla sopravvivenza in un particolare contesto sociale ed istituzionale che sembrava favorire una sorta di selezione naturale, selezione che

consentiva di sopravvivere o di non diventare marginali solo alle organizzazioni più ricche di risorse e disposte a modificare la propria forma organizzativa nel senso di una maggiore formalizzazione. A riprova di questo processo si pone l'esperienza di molte cooperative sociali così come risulta anche dal rapporto sulla cooperazione sociale fatta dal Centro Studi CGM nel 1994 (CGM, 1994). Da questo studio emerge che lo sviluppo delle cooperative sociali è avvenuto principalmente negli anni Ottanta (ben il 78% delle cooperative censite), nello stesso periodo in cui le associazioni di volontariato andavano consolidandosi. La cooperazione sociale, quindi, si presentava alle associazioni di volontariato come quel compromesso tra l'esigenza di razionalizzazione, necessaria a gestire ampi volumi di risorse e lavoro professionale, e la flessibilità e l'autonomia gestionale. 'La graduale specializzazione del Terzo settore sembra quindi indicare il compimento del passaggio da forme di solidarietà fondate su motivazioni etiche o ideologiche a servizi prodotti in forma collettiva su base di competenze specialistiche. Il passaggio da una concezione assistenziale ad una specialistica rende così le organizzazioni del Terzo settore un'opportunità interessante anche per persone sociali precedentemente inattive in questo campo, favorendo la mobilitazione di risorse e di competenze più qualificate che in passato' (Ranci, 1999a, pg. 76).

Sulla scia del riconoscimento della cooperazione sociale quale nuova forma giuridica, e parallelamente ai particolari privilegi fiscali concessi a tali organizzazioni, il cosiddetto Terzo Settore "forte" si vide attribuire responsabilità sociali sempre maggiori. Non solo venne riconosciuto ad esso un loro ruolo di "partner" nell'implementazione delle politiche di Welfare, ma divenne anche attore di rilievo nella collaborazione con la giustizia, nella progettazione di nuovi programmi di Welfare, nella rappresentanza politica e nella tutela dei diritti di specifiche categorie di utenti, nel controllo sociale della devianza giovanile e nella cura degli anziani; due categorie quest'ultime, centrali nelle politiche sociali.

Le trasformazioni avvenute nel Terzo Settore avvenute in questo periodo sono frutto inevitabile dei cambiamenti nell'orientamento dello Stato in merito alla fornitura di welfare. Al fine di limitare l'uso inefficiente delle risorse pubbliche e i comportamenti opportunistici da parte della amministrazione pubblica, dagli anni Novanta si è cominciato a ridurre sempre più l'intervento diretto statale per favorire la promozione di risposte autonome provenienti dalle organizzazioni di Terzo Settore e l'instaurazione del welfare-mix in cui lo Stato si colloca come finanziatore (ed *enabler*) e il privato sociale come fornitore dei servizi e auspicabilmente come

partner nella programmazione dei servizi. In tale quadro deve essere letta anche la produzione di norme legislative rivolte al mondo del Terzo Settore (Lg. 266/1991; Lg. 381/1991; D. Lgs. 460/1997; Lg. 328/2000). Una produzione che tuttavia è non priva di ambiguità mostrandosi ancora fortemente categoriale, incapace di coprire in maniera più estesa l'intero universo del Terzo Settore lasciando scoperta da una specifica regolazione normativa molte altre realtà del Terzo Settore finanziate dallo Stato.

3.2.5 I recenti sviluppi del Terzo Settore: tra problematiche e sfide

Il cambiamento di prospettiva nel ruolo attribuito allo Stato e al Terzo Settore, l'introduzione nel tessuto normativo di leggi per il Terzo Settore volte ad attribuire specifici privilegi fiscali, la crescita della domanda sociale e la sua progressiva articolazione e la limitatezza del welfare pubblico hanno contribuito ad uno sviluppo notevole del Terzo Settore nell'ultimo decennio assicurando *de facto* al Terzo Settore un ruolo sociale per niente secondario. Non solo, infatti, il Terzo Settore contribuisce in notevole proporzione alla erogazione di servizi sociali a fronte di un 'asfittico sistema di welfare' quale quello italiano (Ranci, 1999b), ma esso assorbe anche un numero elevato di addetti sia retribuiti che volontari permettendo a questi ultimi di acquisire esperienza e nuove abilità e favorendo in aggiunta la costruzione di nuove reti sociali e lo sviluppo di capitale sociale. Ma è soprattutto sulla dimensione economica che a partire dagli anni Novanta si concentra l'attenzione dell'attore pubblico favorendo al contempo quel cambiamento di paradigma all'interno del Terzo Settore verso istanze manageriali piuttosto che etiche o sociali nel senso stretto⁹.

Nonostante l'accelerato sviluppo rispetto a quello di altri paesi europei, e tra questi l'Inghilterra, il Terzo Settore italiano è ancora fortemente sottodimensionato. Principali imputati sono soprattutto il contesto culturale (generale) e quello politico-giuridico che hanno promosso un Terzo Settore viziato da scarsa autonomia finanziaria, scarsa qualità dei servizi e scarsa mentalità imprenditoriale (Barbetta, 1996a;b). Non solo, ma sovrapposto e relativamente indipendente rispetto ai problemi sopra citati si colloca il rischio per il Terzo Settore di perdere quei connotati propri che per definizione gli appartengono. Finita la fase della distribuzione dei finanziamenti a pioggia, la crisi finanziaria del sistema di welfare ha imposto agli

attori pubblici di ridurre e razionare i finanziamenti verso le organizzazioni di Terzo Settore attraverso forme di intermediazione tipiche del mercato come quella del convenzionamento e più di recente, seguendo le indicazioni della nuova legge quadro sui servizi, dell'accreditamento rafforzando una tendenza già da prima presente verso lo sdoppiamento dei percorsi del Terzo Settore. Da una parte infatti continuano a svilupparsi esperienze maggiormente informate da principi gestionali e di efficienza economica in cui il denaro da semplice fattore da prendere in considerazione per il raggiungimento della *mission* diventa strumento ricercato per consentire lo sviluppo ulteriore della organizzazione e il miglioramento qualitativo delle prestazioni. Dall'altra parte, continuano esperienze fortemente fondate sul contributo volontario, "rinnegato" nel precedente caso, di cui se ne sottolinea "*criticamente lo scarso impatto occupazionale e il limitato volume di attività e di servizi prodotti, la volatilità organizzativa, la scarsa consistenza delle risorse tecniche e finanziarie, l'eccessivo turn-over di volontari, il dilettantismo, le frequenti inerzie organizzative*" (Ranci, 1999a, pg. 83). Ne risulta, quindi un ulteriore divaricamento tra forme organizzative del Terzo Settore dove quelle più professionalizzate —dal paradigma "gestionale" (Devastato, 1999)— riescono ad attirare gran parte dei finanziamenti pubblici e l'interesse degli attori pubblici che considerano queste più produttive e affidabili.

3.3 Regolamentazione del Terzo Settore in Italia

Il Terzo Settore italiano è un soggetto dalle molteplici anime sviluppatesi in tempi differenti. Nonostante ciò, ci si riferisce spesso ad esso come una realtà monolitica, come un settore unico le cui componenti —nonostante le diversità— sono dotate di caratteristiche di fondo simili. Quello di considerare il Terzo Settore come realtà omogenea nei suoi tratti costituzionali è un fatto recente, frutto più di una elaborazione dall'alto, quale progetto culturale di una élite intellettuale (Barbetta e Maggio, 2002, pg. 2), che non effetto di un processo di riconoscimento partito dal basso risultante dalla volontà dei componenti del settore stesso o dalla rappresentazione che di esso ha la popolazione. Questo non implica tuttavia che il Terzo Settore in Italia non sia stato, almeno in una certa fase di vita, il frutto di una diffusa effervescenza sociale.

Nonostante le mire unificanti di una élite intellettuale, permane fortemente una

differenziazione interna al settore stesso, per nulla contrastata da una legislazione frammentata e disordinata, che ha favorito in Italia, più che in Inghilterra, il distanziarsi tra le componenti, uno scarso riconoscimento reciproco e soprattutto la difficoltà per la popolazione stessa ad identificare e riconoscere la presenza di organizzazioni di Terzo Settore (Ambrosini, 1994, pg. 5).

3.3.1 Forme giuridiche

Come si è appena detto, la regolamentazione del Terzo Settore è affidata ad un corpus legislativo frammentario, incoerente ed incapace pertanto di regolare in modo univoco ed ordinato i caratteri, i diritti e i doveri caratterizzanti il settore. La legislazione italiana sul settore è infatti il risultato dell'avvicendamento disordinato e discontinuo di testi normativi con il risultato che ancora oggi manca una regolamentazione sistematica¹⁰. Il codice civile del 1942 costituisce la principale fonte normativa per la regolamentazione del settore, cui poi si aggiungono leggi speciali per regolare alcune categorie particolari di enti (e.g. Lg. 266/1991 per le organizzazioni di volontariato; Lg. 381/1991 per la cooperazione sociale; Lg. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale), o per regolare gli aspetti fiscali di particolari categorie di organizzazioni (e.g. D.Lgs. 460/1997 sulle ONLUS), o infine leggi di riforma del sistema di welfare che incidono indirettamente sul Terzo Settore (è il caso della Lg. 328/2000). Il risultato è un groviglio di leggi che si sovrappongono l'un l'altre.

Il codice civile è la fonte primaria di regolamentazione del Settore. Nel libro I il codice distingue le principali forme giuridiche del Terzo Settore: associazioni (riconosciute e non), comitati e fondazioni. Queste costituiscono le forme organizzative senza scopo di lucro. Un discorso a parte, vedremo, costituisce la forma della società cooperativa disciplinata invece nel libro V del codice destinato a regolare le forme organizzative a scopo di lucro. Quello che incuriosisce immediatamente guardando quei pochi articoli del codice per noi di interesse —i.e. dal 12 al 42—, è che in realtà il codice non si preoccupa di definire esattamente cosa sia una associazione, una fondazione o un comitato, dando quindi per scontata la loro definizione. È opinione diffusa intendere con il termine associazione una organizzazione costituita da un gruppo di persone al fine di perseguire una finalità comune, definizione che consente una distinzione dalle imprese a fini di lucro per il semplice fatto che il fine associativo non ha natura economica o commerciale ma piuttosto ideale.

L'associazione può avere o non avere personalità giuridica. Nel primo caso l'associazione si dice riconosciuta e, pertanto, l'associazione stessa diventa responsabile attraverso il proprio patrimonio (fondo comune) degli obblighi sociali assunti. In caso contrario spetta ai rappresentanti dell'associazione rispondere personalmente e solidariamente dei vari obblighi assunti dalla associazione sia attraverso il fondo comune che loro proprio. Il riconoscimento, acquisito per atto del Presidente della Repubblica, o in caso di sfera d'azione più limitata, dal presidente della regione o dal prefetto si caratterizza per essere un atto "concessorio" ovvero discrezionale da parte dell'autorità la quale ha potestà, secondo valutazioni d'opportunità, di rifiutare il riconoscimento. Le associazioni riconosciute, al pari di qualsiasi altro ente con personalità giuridica privata, sono tenute a registrarsi presso un apposito registro tenuto presso le prefetture, pena il mantenimento da parte degli amministratori della responsabilità personale e solidale degli obblighi assunti dall'associazione. La procedura per l'acquisizione del riconoscimento, benché semplificata (effetto delle riforme avviate dalla legge Bassanini sulla semplificazione amministrativa), rimanendo concessoria mantiene quella diffidenza di fondo attribuita da alcuni critici all'ordinamento civilistico italiano nei confronti delle organizzazioni della società civile (Barbetta e Maggio, 2002).

Per quanto concerne il comitato, questo è definibile come una forma associativa temporanea in cui le finalità sono raggiungibili in un tempo limitato. Gli organizzatori del comitato e coloro che gestiscono i fondi sono responsabili personalmente e solidalmente della conservazione dei fondi e della loro destinazione allo scopo prefisso (art. 40 Cod. Civ.).

La fondazione, a differenza della associazione, è tenuta ad acquisire la personalità giuridica. Altra differenza importante è il grado di democraticità implicitamente limitato nel caso di quest'ultima, sia per il semplice fatto che la fondazione esiste per la volontà ristretta dei fondatori, sia perché mentre nel caso delle associazioni l'attività di controllo è affidata agli amministratori e all'assemblea degli associati, nel caso delle fondazioni, mancando l'assemblea, il controllo spetta ai soli amministratori. Ultima differenza importante, deducibile da quanto appena affermato, è che mentre nel caso delle associazioni l'elemento rilevante è costituito dalla presenza di persone (i soci) che si organizzano al fine di raggiungere gli scopi comuni prefissati, nel caso delle fondazioni è la presenza di un patrimonio la condizione esistenziale necessaria, tanto da essere oggetto di valutazione attenta da parte dell'autorità pubblica nella concessione del riconoscimento giuridico alla fondazione. Ad ulteriore

conferma il fatto che talvolta è la conservazione del patrimonio la finalità stessa della fondazione nel caso quello sia un immobile di particolare valore artistico o storico. In altri casi il patrimonio è lo strumento diretto dell'azione della fondazione. Nel caso delle cosiddette fondazioni *grant-making*, invero una realtà poco diffusa in Italia se si escludono le fondazioni bancarie, la fondazione utilizza il proprio patrimonio per ricavarne dei redditi da ridistribuire poi a soggetti secondo i criteri e per raggiungere i fini stabiliti dallo statuto. Diverse da queste fondazioni, sono invece le fondazioni operative la cui attività non si declina nella redistribuzione di redditi ma nell'esercizio di un qualche servizio, come la conduzione di musei, case di riposo ed ospedali.

Un discorso a parte merita la società cooperativa, o più semplicemente cooperazione, disciplinata dal Codice Civile nel libro V. Queste ultime non vengono in genere considerate come appartenenti al Terzo Settore, almeno prendendo in considerazione la definizione propria della cultura anglosassone (tanto britannica che statunitense) e questo per il fatto che il Codice Civile non vieta la redistribuzione dei profitti. Questo aiuta a comprendere il perché dell'unicità della cooperazione sociale, ossia del suo essere organizzazioni di Terzo Settore tipica dell'Italia. In realtà la cooperazione ha delle finalità geneticamente diverse da quelle tipiche di una impresa pura e semplice. Infatti la cooperazione è intesa, tanto dal testo Costituzionale¹¹ che dal Codice Civile, in termini mutualistici riconoscendone al contempo la funzionalità nella realizzazione del principio di uguaglianza (Calamandrei e Levi, 1950), e il suo essere fattore di sviluppo del senso di solidarietà tra gli individui (Ferrera, 1975).

Il fenomeno cooperativo tradizionale “*mira, in definitiva, a sostituire alla gestione capitalistica dell'impresa, preordinata (sotto il profilo sia funzionale che strutturale) al conseguimento del profitto, una condotta aziendale basata sul solidarismo [interno] e volta al raggiungimento della finalità mutualistica*” (Mari, 1994). In termini più pratici la cooperazione nasce quale strumento attraverso cui alcuni soggetti, non in grado di competere individualmente sul mercato, uniscono le proprie finanziarie e personali al fine di soddisfare i bisogni di cui sono portatori. Questa definizione di principio non esclude una vera e propria contraddizione tra la finalità mutualistica e quella di profitto in quanto rende necessaria l'individuazione del punto d'incontro fra l'esigenza di economicità, necessaria per la sopravvivenza e per un corretto sviluppo della cooperativa, e gli aspetti di socialità.

Al di là dei tentativi di individuare questo punto di equilibrio, la cooperazione mutualistica non sempre sembra rispettare le sue finalità originarie: ne sono esempio le numerose cooperative costituite da gruppi di imprenditori, persone ben dotate di risorse economiche per soddisfare i propri bisogni. Allo stesso tempo il potenziale benefico della società cooperativa non si estende al sistema sociale se non in termini di esternalità positive: l'eliminazione dei costi d'intermediazione nei processi di scambio economico nei mercati in cui sono operano le cooperative favorisce un generale raffreddamento dei prezzi generali del mercato. Manca quindi nella società cooperativa tradizionale la volontà di influenzare positivamente il sistema sociale attraverso ad esempio lo sviluppo di reti di solidarietà più ampie, della fiducia e dell'etica di cittadinanza. Lo stesso effetto di calmiera sui prezzi è una esternalità e pertanto effetto non voluto. Il discorso dovrebbe essere differente invece per la forma specifica di cooperazione, quella sociale, disciplinata dalla legge nazionale 381/1991.

3.3.2 Legislazione speciale

3.3.2.1 La legge 381/1991 sulla cooperazione sociale

La diversità tra la cooperazione tradizionale e la cooperazione sociale risulta evidente quando ci si sofferma sulla difformità dello scopo sociale. È la legge n° 381 dell'8 novembre 1991 che si preoccupa di definire, nell'articolo 1, lo scopo sociale delle cooperative sociali:

‘Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:

- (a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi;
- (b) lo svolgimento di attività diverse —agricole, industriali, commerciali o di servizi— finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate’

(Lg. n° 381/1991 art.1 comma 1)

Si parla quindi, nel caso della cooperazione sociale, di uno scopo rivolto prevalentemente al beneficio generale e diretto della comunità, perseguito attraverso la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini. Effettivamente, lo scopo sociale di questa recente forma giuridica di cooperazione è in linea con i contenuti

di principio della Costituzione italiana, dalla promozione della persona alla rimozione degli impedimenti per una uguaglianza sostanziale, dal principio del dovere di solidarietà sociale all'importanza della dimensione lavorativa, quale espressione di un diritto-dovere rivolto al progresso materiale e spirituale della società¹². La legge n° 381 sancisce, in definitiva, il passaggio da una cooperazione essenzialmente mutualistica, cioè rivolta al beneficio dei propri soci, ad una cooperazione solidaristica. Questo almeno in teoria.

Il comma sopra citato definisce, oltre lo scopo sociale, anche le modalità attraverso le quali lo scopo deve essere perseguito. Si identificano così due diverse tipologie di cooperazione sociale: una cooperazione di tipo A che gestisce servizi socio-sanitari ed educativi, e una cooperazione di tipo B finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. L'uso del termine socio-sanitario, in riferimento alla cooperazione di tipo A, riflette la necessità che il servizio reso non si esaurisca nella mera assistenza sanitaria ma attui allo stesso tempo un servizio a carattere sociale. Pertanto il personale della cooperativa (che può appartenere o meno alla compagine dei soci) dovrebbe possedere prima ancora che competenze professionali specifiche una attitudine ad instaurare relazioni sociali che potremmo definire per certi versi "empatiche"¹³. I beneficiari dei servizi, infine, devono potersi classificare come persone bisognose di intervento sociale, e pertanto l'intervento della cooperativa deve essere valutato in base ad opportuni parametri riferiti ai beneficiari, come l'età, la condizione personale, familiare o quella socio-economica¹⁴.

La cooperazione sociale di tipo B, invece, è finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate all'interno dei diversi settori del mercato (agricolo, industriale o commerciale). La definizione di persona svantaggiata è fornita dalla stessa legge all'interno dell'articolo 4 comma primo:

‘[...] si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione [...]. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la Commissione centrale per le cooperative’

(Lg. n° 381/1991 art.4 comma 1)

Inoltre:

‘Le persone svantaggiate di cui al comma 1 devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa. La condizione di persona svantaggiata deve risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione, fatto salvo il diritto alla riservatezza’

(Lg. n°381/1991 art.4 comma 2)

Tuttavia, non rientra nel computo della quota percentuale¹⁵ il soggetto svantaggiato che risulti socio volontario nel libro dei soci¹⁶. La percentuale di soci svantaggiati, a norma di legge, deve essere presente al momento della costituzione della società cooperativa, viene controllata dalla Prefettura al momento dell’iscrizione della cooperativa nel registro prefettizio e deve mantenersi in caso di variazione della compagine dei soci. In caso contrario, se entro un anno non si è attuata la reintegrazione della quota percentuale, la cooperativa viene cancellata dal registro prefettizio e dall’albo regionale, perdendo così ogni agevolazione, tributaria e di altra natura, vincolata a tale iscrizione.

La distinzione in due tipologie è stata assunta, in un primo momento, come alternativa, per cui la cooperativa poteva operare nelle modalità di cui alla lettera a) o alla lettera b) del primo articolo della 381/91¹⁷. Solo in seguito è stata concessa come legittima la formazione di cooperative sociali polifunzionali, che prevedano nel loro statuto cioè, sia attività di cui alla lettera a), sia quelle previste dalla lettera b)¹⁸. In ogni caso, l’integrazione delle due tipologie in un’unica cooperativa è possibile solo nel rispetto delle seguenti condizioni:

- Il collegamento tra le attività delle due tipologie deve essere funzionale, pertanto è richiesto che le rispettive attività siano tra loro coordinate;
- L’organizzazione amministrativa delle cooperative sociali consenta la netta separazione delle gestioni relative alle attività esercitate ai fini della corretta applicazione delle agevolazioni concesse dalla normativa.

La legge 381 nasce dopo dieci anni di sedimentazione nelle aule parlamentari all’interno di un contesto di regolazione in cui la cooperazione era pensata in termini

esclusivamente mutualistici. Si tratta certamente di un testo innovativo nei suoi contenuti, risultato dello sforzo da parte della classe dirigente nazionale di dare voce e spazio alle istanze che da anni premevano per ottenere il giusto riconoscimento e una adeguata regolazione giuridica. Non mancano tuttavia diversi punti problematici in merito alla capacità della legge nell'aver fornito una risposta adatta alle esigenze di questa componente imprenditoriale del Terzo Settore.

Stanzani (1996) espone un importante commento critico che solleva questioni tra loro correlate nel complesso dibattito sull'effettiva accezione d'attribuire alla "cooperazione sociale" quale agire socialmente orientato. La critica fatta dall'autore recupera interrogativi presenti in letteratura e ripresi più volte da altri studiosi. Egli rileva, in prima istanza, come nel testo normativo si perde la tripartizione concettuale fatta da alcuni studiosi italiani (Borzaga e Lepri, 1988):

- *Cooperative di servizi sociali*: cooperative, cioè, produttrici di servizi sociali i cui soci operano nel settore socio-sanitario. Nata con finalità mutualistiche, questa forma di cooperazione è stata favorita sia dai vincoli finanziari e burocratici imposti dall'esterno ai servizi pubblici, che ne hanno impedito l'ampliamento in termini quantitativi dei servizi erogati, sia dalla rigidità strutturale che caratterizza gli enti di erogazione pubblica, causa principale della scarsa flessibilità ed economicità nella gestione dei servizi. La cooperazione di servizi sociali si propone, quindi, come esperienza innovativa capace di garantire, attraverso una gestione imprenditoriale e alla flessibilità strutturale, una erogazione economicamente più conveniente;
- *Cooperative di solidarietà sociale*: sono cooperative che ampliano la mutualità anche ai non soci e ai beneficiari dell'azione cooperativa. È questa una nuova forma che usa le capacità imprenditoriali per soddisfare fini solidaristici, che mobilita e coinvolge risorse economiche ed umane della comunità locale, che fa ricorso al contributo di una compagine sociale volontaria. Questa forma di cooperazione costituisce esattamente quel tipo di cooperazione nata come trasformazione dei gruppi di volontariato all'interno di una logica di condivisione dei problemi sociali del territorio, tanto che gli stessi beneficiari sono coinvolti nella vita della cooperativa;
- *Cooperative integrate*: sono le cooperative attualmente denominate "di integrazione al lavoro" o di tipo B.

Nella ripartizione fatta dalla legge 381 le prime due forme di cooperazione vengono assimilate nella tipologia di cui al punto a) dell'articolo 1. Questo accorpamento non tiene però conto delle diverse finalità che caratterizzano le cooperative di servizi sociali e quelle di solidarietà sociale, con il risultato che non sempre si può parlare, con riferimento ad una cooperativa legalmente denominata di tipo A, come di una cooperativa sociale in senso stretto, almeno se si usa il concetto di "cooperativa sociale" nell'ottica di contenuti dell'agire a carattere solidaristico.

Non si tratta di una distinzione solo terminologica. In termini concettuali, afferma Stanzani, una cooperativa di servizi sociali è *professionally oriented* e, pertanto, maggiormente guidata dall'esigenza di garantire un'occupazione professionale qualificata per gli operatori sociali, mentre una cooperativa di solidarietà sociale è *care oriented*, cioè guidata da finalità solidaristiche di sostegno della persona, sia nella dimensione sanitaria o formativa che nella dimensione sociale, comunitaria.

La scelta del legislatore appare, quindi, più come il frutto di una mediazione tra interessi mutualistici categoriali ed interessi solidaristici che una azione volta a garantire e promuovere effettivamente la diffusione di organizzazioni capaci di agire come catalizzatori di fiducia e solidarietà all'interno delle comunità locali. L'ambiguità della legge, inoltre, permette alle "cooperative sociali mutualistiche" di beneficiare di quegli stessi incentivi economici e fiscali, oltre che delle relazioni privilegiate con gli enti pubblici, di cui solo le "vere" cooperative sociali (quelle di solidarietà sociale e di integrazione al lavoro di soggetti svantaggiati) dovrebbero godere. In tale senso si può affermare, senza sorta di smentita, che la legislazione concede un uso speculativo della forma giuridica della cooperazione sociale; speculativo nel senso che la cooperazione sociale è usata non quale strumento di crescita e benessere sociale ma come mezzo per soddisfare interessi primariamente mutualistici.

Questa osservazione viene ripresa anche da Borzaga (1998, pg. 27) che conferma, per cooperative che presentino di fatto una configurazione di intenti mutualistica, la possibilità di assumere lo status di cooperativa sociale senza avere i requisiti di quella che lui definisce "impresa sociale"¹⁹. Il fatto che la legge costituisca un alibi per un uso speculativo della cooperazione sociale, e quindi non conforme al concetto di impresa sociale, si deduce anche dalle modalità attraverso cui la legge è stata sviluppata in seno alle aule parlamentari (Preite, 1991). La Commissione parlamentare, durante l'iter di formazione della legge, decise infatti di non sottoporre le cooperative sociali alla clausola della non distribuzione degli utili (uno dei principali

parametri per riconosce in una organizzazione un soggetto di Terzo Settore). Sebbene i vincoli imposti dal Codice Civile nell'utilizzo degli utili²⁰ impediscono una lettura della cooperazione sociale in termini di impresa *for-profit*, manca nella legge 381 il vincolo di non redistribuzione degli utili. Solo la legge sulle ONLUS introduce tale vincolo ma, essendo le previsioni della legge valide per le sole organizzazioni che intendono acquisire lo status di ONLUS, la sua efficacia nel ridurre la presenza di una cooperazione sociale *professionally oriented* è pressoché nulla, tanto più che, al di là dei suddetti incentivi fiscali, sono previsti diversi oneri per chi si adegua al decreto sulle ONLUS.

3.3.2.2 La legge quadro n° 266/1991 sul volontariato

Mentre nel caso della cooperativa sociale la forma giuridica deve coincidere necessariamente con quella della società cooperativa disciplinata dal Codice Civile nel suo libro V, la legge quadro n° 266 attribuisce alle organizzazioni di volontariato la facoltà di decidere la forma giuridica ritenuta più adatta al conseguimento dei fini previsti. Ovviamente lo spettro delle forme giuridiche disponibili si riduce per motivi di compatibilità con i fini solidaristici che necessariamente ed esplicitamente devono caratterizzare queste organizzazioni.

I primi tre articoli della legge esplicitano con chiarezza insolita per una legge italiana il valore riconosciuto dallo Stato al volontariato, il significato stesso di volontariato e i luoghi dove questo deve essere svolto. Il legislatore riconosce chiaramente al volontariato un carattere originale ed un importante ruolo per lo sviluppo della democraticità del paese e della solidarietà affidando allo Stato il ruolo di promotore e garante della autonomia. Il ruolo di promozione dello Stato oltre che enunciazione di principio generale si declina concretamente attraverso quegli articoli della legge che prevedono, come vedremo, appositi centri istituzionali di sostegno e promozione, forme di sostegno finanziario diretto o indiretto e promozione dell'attività del lavoratore volontario. Per attività di volontariato la legge intende chiaramente quella attività "*prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà*"²¹. Di volontariato si può parlare, pertanto, in presenza di una attività liberamente prestata e non mutualistica svolta all'interno di una struttura organizzata senza l'acquisizione di nessun beneficio materiale. L'unica eccezione al principio di gratuità è la possibilità di vedersi rimborsate le spese sostenute per l'e-

esercizio di volontariato nella misura stabilita dalla stessa organizzazione all'interno della quale il volontario agisce.

Il luogo all'interno della quale l'azione di volontariato deve operare è l'organizzazione di volontariato, una organizzazione che agisce a fini solidaristici e che si caratterizza per *“l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti”*²². L'organizzazione deve avvalersi in modo determinante e prevalente dei suoi aderenti, ossia i volontari, ma ciò non preclude la possibilità di impiegare personale retribuito sebbene *“esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare e specializzare l'attività da essa svolta”*²³. Al fine di venire iscritte all'apposito registro tenuto dalle Regioni le organizzazioni sono chiamate a stabilire sempre nell'atto costitutivo *“i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti”*; in aggiunta e in accordo con la forma giuridica scelta, l'organizzazione è tenuta ad attenersi ai vincoli e doveri stabiliti in maniera apposita dal Codice Civile. La registrazione presso il registro è necessaria per accedere ai contributi pubblici, per stipulare convenzioni e beneficiare di agevolazioni fiscali. Le autorità competenti (Regione o provincia autonoma) possono cancellare *a posteriori* la registrazione con decreto motivato e solo in presenza di una discordanza tra gli atti presentati al momento della richiesta di iscrizione e i risultati dei controlli effettuati per la periodica revisione del registro e la cui disciplina è rimandata alla legislazione regionale o delle province autonome.

La possibilità da parte dello Stato, Regioni, Province autonome e gli altri EE.LL. di stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato è sottoposta non solo a criteri oggettivi e predefiniti, quale ad esempio l'iscrizione al registro da almeno 6 mesi, ma anche a valutazione della attitudine e capacità operativa della stessa. Tuttavia, non determinando la legge i criteri attraverso cui è valutabile la capacità operativa di una organizzazione, essa apre il fianco a letture discrezionali e d'opportunità nella valutazione, con il rischio nel migliore dei casi di sottovalutare elementi invece fondamentali per la valutazione stessa. La convenzione deve prevedere *“disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni, di*

controllo della loro qualità e le modalità di rimborso spese"²⁴.

La legislazione regionale, o delle province autonome, è intitolata a prevedere forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni iscritte nei registri nei settori in cui esse intervengono. Allo stesso modo ai volontari delle suddette organizzazioni è aperta la possibilità di partecipare ad attività formative, di qualificazione ed aggiornamento svolte dalle regioni, province autonome e gli altri EE.LL. nei settori di competenza delle organizzazioni.

Al suo articolo 12 la legge predispone anche la creazione di un Osservatorio Nazionale per il volontariato avente il compito di censire e promuovere le organizzazioni di volontariato, favorire studi e ricerche in Italia e all'estero, approvare progetti sperimentali, offrire sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e pubblicare dei rapporti biennali sul fenomeno e sullo stato della legislazione regionale e nazionale. Insieme all'Osservatorio Nazionale la legge prevede la creazione di un fondo speciale presso le Regioni destinato alla creazione di centri di servizio la cui attività è finalizzata alla formazione ed altri servizi di sostegno alle organizzazioni di volontariato. Da segnalare, infine, l'ultimo articolo che prevede il diritto alla flessibilità del lavoro a quei lavoratori che desiderino impiegare il loro tempo anche in attività di volontariato.

Indubbiamente questa legge presenta una chiarezza espositiva insolita, probabilmente in quanto espressione pressoché unanime di tutte le forze politiche parlamentari e perciò non sacrificata alle dinamiche strategiche di ritaglio e composizione generalmente necessaria a garantire un accordo abbastanza ampio per l'approvazione della legge. La legge si caratterizzerebbe (Barbetta e Maggio, 2002) per la sua capacità di stimolare ulteriormente un fenomeno comunque già avviato evitando, come rischio non verificatosi, di limitarne e costringerne lo sviluppo. Nonostante la presenza di importanti pregi, vi sono però punti problematici e qualche difetto. I punti problematici sorgono in relazione alla previsione dei centri di servizio e al riconoscimento al lavoratore che presta volontariato del diritto alla flessibilità del lavoro. La creazione dei centri di servizi ha infatti trovato ostacolo nel disaccordo da parte delle fondazioni bancarie, chiamate a contribuire al fondo speciale regionale, di versare la somma stabilita dalla legge (1/15 dei loro proventi) perché ritenuto uno spreco di risorse altrimenti utilizzabile direttamente per progetti di solidarietà; altro ostacolo deriva dalla inerzia legislativa regionale che ha ritardato notevolmente la creazione dei centri di servizio. Per quanto concerne la flessibilità lavorativa

anche in questo caso l'assenza di una negoziazione sindacale che abbia tenuto conto della norma legislativa ha reso del tutto vana il dettato legislativo inerente. Il principale difetto, tuttavia, è quello di aver avviato un filone legislativo che non riconosce il Terzo Settore nella sua unitarietà. Ne consegue la formazione di ulteriori leggi che disciplinano e regolano altre forme del Terzo Settore, come la legge sulla cooperazione sociale, quella sulle organizzazioni di promozione sociale o quella sulle ONLUS.

3.3.2.3 Il D.Lgs. n° 460/1997 sulle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)

Anche nota come legge Zamagni, dal nome dell'economista che presedette la commissione governativa che ne elaborò lo schema, questo decreto altro non è che una norma di carattere tributario per disciplinare una serie specifica di enti non commerciali e senza finalità di lucro. In tal senso questa legge potrebbe essere vista come un tentativo di raccogliere sotto una medesima norma, sebbene solo dal punto di vista tributario, la varietà di organizzazioni di Terzo Settore che caratterizza il caso italiano costruendo una nuova forma giuridica tributaria, quella delle ONLUS. L'acquisizione dello status di ONLUS è aperto a tutte quelle organizzazioni quali associazioni, comitati, fondazioni società cooperative ed altri enti di carattere private, con o senza personalità giuridica, che siano caratterizzate da specifiche finalità, orientamenti e obblighi patrimoniali.

Le ONLUS devono agire necessariamente nei seguenti settori di attività:

- assistenza sociale e socio-sanitaria;
- assistenza sanitaria;
- beneficenza;
- istruzione e formazione;
- sport dilettantistico;
- tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico, della natura e dell'ambiente con esclusione delle attività di raccolta e riciclaggio dei rifiuti;

- promozione della cultura e dell'arte;
- tutela dei diritti civili;
- ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente.

Devono inoltre perseguire finalità di solidarietà sociale. In altri termini, i servizi prestati o i beni prodotti non devono essere erogati a favore dei soci, associati o partecipanti e ad altri soggetti indicati dalla legge direttamente o indirettamente collegati alla organizzazioni (art 10,6 alla lettera a) ma bensì a persone svantaggiate per condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari e a collettività estere limitatamente agli aiuti umanitari. La legge prevede tuttavia una deroga alla esclusione dei soci e delle altre persone indicate nella misura in cui esse stesse si trovano in condizione di svantaggio. Si considerano poi attività con finalità di solidarietà sociale tutte le attività svolte nei settori della assistenza sociale e sociosanitaria, della beneficenza, della tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico, della tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, della ricerca scientifica di particolare interesse sociale e della attività di promozione della cultura e dell'arte. Sono escluse dallo status di ONLUS le società commerciali diverse da quelle cooperative, i partiti e i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria.

Le ONLUS presentano obbligatoriamente il vincolo di non redistribuzione, anche indiretto, degli utili e avanzi di gestione nonché di fondi, riserve o capitale e sono tenute a gestire e rendicontare del proprio patrimonio nelle modalità previste dalla legge. L'acquisizione dello status non è soggetta ad autorizzazione ma risulta automaticamente in presenza dei caratteri richiesti dalla legge ed in seguito alla richiesta fatta alla direzione regionale delle entrate del Ministero delle Finanze. Allo stesso Ministero spetta la emanazione attraverso decreto delle norme per l'esercizio del controllo (*a posteriori*) relativo alla sussistenza dei requisiti formali per il mantenimento dello status di ONLUS.

Il risultato finale della Commissione Zamagni concretizzatosi nella legge sulle ONLUS è stata nei primi anni vittima di numerose critiche: il D.Lgs. n° 460 pur essendo una legge fiscale fa continuo rimando al Codice Civile attuando anche delle modifiche o aggiunte ad altri testi normativi e contribuendo in tal modo al groviglio

legislativo e alla difficile comprensione della norma; tende a scoraggiare le donazioni; l'acquisizione dello status di ONLUS ha richiesto per la gran parte delle organizzazioni costi amministrativi e di consulenza professionale aggiuntivi per la riscrittura degli statuti, tanto da diventare poco accessibile per piccole realtà organizzative (Barbetta e Maggio, 2002). Nonostante questa partenza poco felice e la presenza di indubie possibili migliorie anche a partire dalle critiche, la legge Zamagni ha avuto un ruolo importantissimo nel favorire il riconoscimento del Terzo Settore all'interno del dibattito politico-economico del paese nonché all'interno della stessa opinione pubblica. Le stesse critiche maturate in opposizione al testo hanno creato un terreno fertile di confronto e sviluppo di nuove idee e possibilità, un terreno per maturare la consapevolezza della rilevanza del settore e della presenza di una "questione nonprofit" in modo tanto intenso da costituire una vera e propria "legge pretesto" (Barbetta e Maggio, 2002).

3.3.3 Note conclusive sul quadro legislativo regolante il Terzo Settore italiano

Ciò che immediatamente si evidenzia da questa rassegna legislativa in merito al Terzo Settore, rassegna essenziale e pertanto non esaustiva (non sono state trattate ad esempio le leggi sull'associazionismo di promozione sociale e sulle fondazioni bancarie), è che sebbene vi sia chiarezza definitoria su cosa sia il volontariato o cosa si intenda per ONLUS manca del tutto una definizione del concetto stesso di Terzo Settore o di settore nonprofit lasciando quindi al ricercatore il compito di rintracciare una coordinata comune tra le numerose leggi. Ci si trova davanti ad una legge frammentata, risultato di successivi processi di stratificazione legislativa che risultano in un quadro quantomeno disordinato e che pertanto richiederebbe un'opera di riforma con la produzione di un unico testo capace di definire in maniera non solo univoca e non ambigua quali debbano essere i caratteri del Terzo Settore ma anche di definire chiaramente le forme giuridiche utilizzabili. Ma ci si trova anche in presenza di un ordinamento che manifesta un certo sospetto e avversione di principio verso le istituzioni private come corpi intermedi, un atteggiamento ereditato dalla tradizione giuridica della rivoluzione francese e dal codice napoleonico. Tale ostilità è evidente dal complesso sistema di permessi ed autorizzazioni che caratterizza la nascita ed esistenza delle organizzazioni di Terzo Settore così come da un sistema di

legislazione fiscale particolarmente restrittivo in tema di deducibilità delle donazioni (Barbetta e Maggio, 2002).

Dal momento che è il Codice Civile ad essere la principale fonte normativa è proprio su di esso che si dovrebbero concentrare innanzitutto gli sforzi. Da quanto precedentemente detto risulta palese che il Codice Civile distingue, per quanto ci concerne, solo tra finalità “ideali” e quelle commerciali-economiche. L’aver basato la distinzione su questa variabile dicotomica implica l’assunzione dell’identità tra svolgimento di attività di carattere commerciale ed economico ed il perseguimento di fini di lucro individuale. Una concezione obsoleta ed incapace di cogliere una realtà significativa quale quella delle imprese sociali. Lo stesso andamento dei processi di riforma del welfare favoriscono l’introduzione di quasi mercati e di meccanismi per cui il privato *for-profit* entra in competizione con il non-profit per l’erogazione di servizi. Inoltre è la stessa distinzione tra finalità ideali e quelle commerciali ad essere fittizia dal momento che molte finalità ideali, come la promozione di soggetti svantaggiati, richiede lo svolgimento di attività economiche e di gestione imprenditoriale a tutti gli effetti.

Manca infine per il Terzo Settore italiano qualcosa che sia paragonabile alla *Charity Commission* britannica. Esiste un osservatorio nazionale per il volontariato con funzioni simili, almeno teoricamente, ma non esiste un organismo autonomo con un ruolo tanto di controllo sui requisiti che di promozione sostanziale, capace anche di lanciare e diffondere *best practices* e di agire a livello nazionale per tutto il Terzo Settore. Il controllo sulle organizzazioni di Terzo Settore con personalità giuridica è tradizionalmente di carattere burocratico ed affidato ai ministeri o alle regioni; per le organizzazioni non riconosciute di Terzo Settore, che costituiscono poi la gran parte, non era previsto invece alcun organo preposto al controllo fatta eccezione per le organizzazioni disciplinate dalla legislazione speciale. Ed è proprio per alcune di queste organizzazioni, le ONLUS, che è contemplata la creazione di un organismo paragonabile a quello britannico per le *charity* denominato Agenzia per le ONLUS.

Questo organismo di controllo era previsto dalla legge delega del parlamento n° 662/1990, la legge che incaricava il governo di emanare una legge per l’istituzione delle ONLUS, nel suo articolo 3 comma 190. L’agenzia doveva per tale legge essere istituito entro la fine del 1997 in modo tale da affiancare immediatamente alle nascenti ONLUS un ente di riferimento. Tuttavia le cose andarono diversamente. Immediati problemi per la copertura dei costi dell’Agenzia sorsero, problemi che non

furono risolti in tempo breve a causa della congiuntura economica e dei vincoli imposti dal trattato di Maastricht. Parallelamente, sorsero contrasti sul dove ospitare l'Agenda e, cosa più importante, sui ruoli che tale agenzia avrebbe dovuto esercitare e sul tipo di compagine professionale che avrebbe dovuto operare. L'istituzione della Agenzia avvenne con diversi anni di ritardo e in seguito all'emanazione di altri due atti normativi. Un primo decreto, pubblicato nel settembre del 2000 che indicava il luogo che avrebbe dovuto ospitarla ed un successivo Dcpm (329/2001) nel quale venivano indicate funzioni e composizione. Le seguenti sono alcune delle funzioni attribuite alla Agenzia:

- Indirizzare, promuovere, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare;
- Formulare osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;
- Promuovere iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all'estero;
- Promuovere campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni in Italia, al fine di promuoverne e diffonderne la conoscenza e di valorizzarne il suo ruolo di promozione civile e sociale;
- Promuovere azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni;
- Curare la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e documenti delle organizzazioni in Italia;
- Promuovere scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe realtà all'estero;
- Segnalare alle autorità competenti i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni, formulando proposte di indirizzo ed interpretazione;
- Vigilare sull'attività di raccolta di fondi allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento;
- Promuovere iniziative di collaborazione, di integrazione e di confronto fra la pubblica amministrazione, con particolare riferimento agli enti locali, e le realtà delle organizzazioni.²⁵

3.4 Storia del Terzo Settore in Inghilterra

3.4.1 Il Terzo Settore sotto la Poor Law

Nel suo famoso *Report*, Beveridge (1948) individuò nella mutua assistenza e nella filantropia i due principali impulsi dell'azione volontaria che fino ad allora aveva caratterizzato il Regno Unito. Mentre la mutua assistenza, nata intorno alla metà dell'Ottocento ricoprendo un importante ruolo per il sostegno dei lavoratori, mantenne la propria rilevanza per poi estinguersi fino alla creazione delle assicurazioni statali nel 20° secolo, la tradizione filantropica trova riconoscimento formale nell'elisabettiano *Statute of Charitable Uses* (1601) e da allora, sotto il riconoscibile status di *charity*, le organizzazioni filantropiche sono arrivate fino ai nostri giorni mantenendo tra alti e bassi un ruolo per niente trascurabile nel campo dell'assistenza e della fornitura dei servizi sociali. Per tale ragione le *charity*, tradizionalmente manifestatesi sotto forma di una moltitudine di piccole organizzazioni avviate da "riformatori"²⁶ o dalle chiese, possono essere considerate le antesignane degli odierni servizi sociali rivolti alla persona (Brenton, 1985).

L'adozione del *Statute of Charitable Uses* si colloca durante i disordini della Riforma e segnò, oltre che il formale riconoscimento della filantropia, anche la sua secolarizzazione (Ware, 1989). Insieme alla *Poor Law*, emanata nello stesso anno, lo *Statute of Charitable Uses* rappresentava un tentativo di risposta agli sconvolgimenti economici e sociali del periodo. Per quanto piccole e scoordinate tra loro, le *charity* svolgevano un ruolo fondamentale nel fornire un impulso per l'assistenza laddove la funzione dello Stato si limitava ad essere quella di colmare i gap lasciati dalla rete assistenziale delle *charity* (Owen, 1965).

La rilevanza del rapporto complementare tra le *charity* e il settore pubblico costituì un'importante tematica di discussione al fine di decidere "a chi" spettasse occuparsi di "chi". La posizione prevalente, promossa dalla *Charity Organisation Society*, era quella della separazione delle sfere con la cura dei poveri "meritevoli" affidata alle *charity* e dei poveri "non meritevoli" allo Stato (Kendall e Knapp, 1993). Questa distinzione era finalizzata a prevenire che le *charity* dispensassero aiuti a chi potesse richiederlo alla assistenza pubblica sotto il regime della *Poor Law*. La dottrina della sfere mutualmente esclusive (*mutually exclusive spheres*) fu poi ufficialmente dichiarata nel *Goshen Minute*, una raccomandazione fornita al *London Poor Law Board*

dal suo presidente Goshen nel 1869 nel tentativo di prevenire duplicazione di servizi e fissare dei limiti all'esercizio della *Poor Law*.

Nelle loro riflessioni sul *Minority Report* (1909) della Commissione Reale per la revisione della *Poor Law* (istituita nel 1905), i Webb descrissero il rapporto tra i due settori con il modello a "sbarre parallele" (*the parallel bars*) suggerendo, al contempo, un cambiamento nello stesso in cui lo Stato avrebbe dovuto fornire un minimo nazionale mentre le organizzazioni di volontariato sarebbe spettata la funzione di innalzamento del livello dei servizi —il modello definito "*extension ladder*"—. Alla base di questa proposta vi era la convinzione da parte dei Webb, esponenti del pensiero fabiano, che le organizzazioni di Terzo Settore avessero forti potenzialità in termini pionieristici sebbene incapaci di provvedere ai servizi basilari su base universale. Per tale motivo era necessario che lo Stato acquisisse un ruolo più estensivo lasciando al Terzo Settore la funzione di integrazione. Diversamente, il *Majority Report* si faceva portatore della necessità di incrementare il ruolo dell'azione volontaria mantenendone la centralità nella erogazione dei servizi e la separazione rispetto lo Stato. Non è un caso che tale posizione veniva proposta dal quella parte della commissione in cui spiccavano due figure importanti della *Charity Organisation Society*²⁷, Bernard e Helen Bosanquet.

I suggerimenti espressi nel *Minority Report* furono disattesi, almeno nel campo del sociale. Piuttosto che fornire integrazione a dei servizi di base forniti dal pubblico, ben presto molte *charity* si videro affidare un ruolo da protagonista nella erogazione di servizi. Nel 1914 Lloyd George incluse per la prima volta nel piano delle spesa pubblica un fondo per le organizzazioni attive nel campo della maternità, della cura dei bambini e dei disabili visivi, un passo che sanciva la sostituzione dei servizi pubblici manifestatesi ormai inadeguati rispetto le esigenze sociali. Un orientamento, quest'ultimo, che troverà ulteriore conferma nel 1948 con l'emanazione del *National Assistance Act* il quale, pur attribuendo le competenze e le responsabilità di welfare alle autorità locali, consentiva alle stesse il potere di finanziare le organizzazioni di volontariato per la fornitura di quei servizi di cui essa era responsabile.

Fino alla fine del secondo conflitto mondiale, in sintesi, le *charity* hanno detenuto un ruolo fondamentale nella erogazione dei servizi di welfare, sia nel campo sanitario²⁸ che in quello sociale. Fino a quella data il compito dello Stato, regolato dalla legislazione delle *Poor Laws* abrogata definitivamente solo nel 1948 con il *National Assistance Act*, era del tutto residuale rispetto l'operato delle *charity*. Attraverso il

tipo di assetto descritto, ed in particolare grazie all'orientamento di *less eligibility* mantenuto nelle politiche sociali delle *Poor Laws*, si operò attivamente per socializzare la popolazione inglese ai principi di responsabilità, di precarietà e all'etica del lavoro.

3.4.2 Le riforme del secondo dopoguerra

Il ruolo di preminenza del Terzo Settore nei servizi welfare si spostò, a cavallo del XX° secolo, alla sola sfera dei servizi sociali alla persona in seguito alle riforme del sistema assistenziale nazionale e all'abrogazione del sistema delle *Poor Laws*. Nel campo dei servizi alla persona, quindi, il Terzo Settore aveva mantenuto nel secondo dopoguerra il ruolo predominante che da sempre aveva ricoperto. Ciò era dovuto ancora ad una scarsa elaborazione dell'idea di servizio sociale alla persona. Ben diversa si configurava, invece, la situazione per quelle organizzazioni impegnate nei servizi educativi, di *social security* e parte di quelli sanitari. In questi settori il padronaggio della classe media attraverso le organizzazioni di volontariato e il concetto di *charity* diventavano man mano meno accettabili a seguito del diffondersi del riconoscimento universale dei diritti democratici, favorendo la piena responsabilizzazione dello Stato nella fornitura dei servizi per quei settori. Il fatto che le organizzazioni di volontariato non fossero usate come fornitori primari fu dovuto, inoltre, ad una serie di questioni e, tra queste, da due in particolare: la precedente esperienza delle autorità locali nella amministrazione della *Poor Law* e l'opposizione politica del governo laburista del secondo dopoguerra alle organizzazioni di Terzo Settore come attori del principio di distribuzione sociale. Questo perché, sebbene viste come potenziali fonte di innovazione, le organizzazioni di Terzo Settore erano anche considerate come disorganizzate, amatoriali, frammentate, parziali nello scopo ed intente al controllo sociale (Webb *et al.*, 1976)²⁹.

3.4.3 La ripresa del Terzo Settore

L'eclissamento nel secondo dopoguerra delle organizzazioni di volontariato nei servizi sociali, ad eccezione dei servizi sociali personali, fu rimediato in qualche modo dai cambiamenti soggiunti tra gli anni '60 e '70 che aprirono una nuova stagione. Durante questo periodo nuove organizzazioni con nuove caratteristiche emersero co-

me il risultato del malcontento e della frustrazione per le deficienze ed inaccessibilità degli apparati statali. Lo stato aveva infatti fallito nei propositi di fornire servizi universali di alta qualità e completi, aveva fallito nei propositi redistributivi a favore di homeless e altri gruppi svantaggiati. Allo stesso tempo, l'emergere di queste nuove esperienze di Terzo Settore fu anche il risultato delle ondate di partecipazione e protesta determinato dai cambiamenti sociali e culturali di quel tempo, così come dal riconoscimento della emergenza di nuovi bisogni sociali.

Seguendo l'esempio statunitense, grandi organizzazioni nacquero con l'intento di reclutare ed allocare giovani volontari presso altre organizzazioni di Terzo Settore per la fornitura di servizi alla persona. Diventò evidente la rottura con i corpi volontari tradizionali che avevano dominato la scena fino ad allora e che spesso non rimanevano essi stessi immuni al cambiamento. Non si può tuttavia parlare di sostituzione dei servizi pubblici dal momento che non solo il Terzo Settore ma anche i servizi pubblici conobbero una fase di espansione (Hatch, 1979). In quegli anni, infatti, vi fu una crescente enfasi nel settore pubblico sui possibili benefici derivanti da una riforma organizzativa dei servizi pubblici, utilizzando economie di scala, processi di pianificazione, di coordinamento ed integrazione nella fornitura dei servizi. A seguito del *Seebohm Report* (1968), si procedette all'accorpamento dei dipartimenti per il welfare a livello locale riducendone così il numero al fine anche di consentire un più efficace effetto redistributivo dell'intervento pubblico. Questa riorganizzazione favorì, tra le altre cose, la rinascita dei servizi personali di welfare che da sfera negletta dei servizi di welfare divennero fulcro di una politica di rinnovamento, come anche dimostrato dalla crescita della spesa pubblica in quel settore in termini relativi rispetto i settori tradizionalmente sviluppati del welfare.

Questo sviluppo manifestava in maniera evidente la crescente consapevolezza della estensione della povertà e della presenza di bisogni di servizi sociali non soddisfatti. Le politiche di *community care* rivolte alla de-istituzionalizzazione dei servizi alla salute rendevano inoltre ancora più urgente una espansione di servizi sociali più completi. La presenza di ulteriori leggi come il *Children and Young Person Act* del 1969 e il *Chronically Sick and Disabled Persons Act* del 1970 portò un incremento di responsabilità per le autorità locali e stimolò nuove domande e più enfasi sui diritti.

Così come, appena dopo la guerra, lo scarso sviluppo del settore pubblico fu accompagnato dal medesimo trend per il settore volontario, allo stesso modo lo sviluppo del settore pubblico negli anni '60 e '70 si accompagnava alla rinascita

di quello volontario. La differenza tra questo trend e quello del dopoguerra non è tuttavia di poco conto. Di fronte alla palese incapacità del settore pubblico di rispondere ai bisogni sociali, il Terzo Settore si vedeva finalmente riconosciuto un valore aggiunto. Sebbene per le autorità locali l'implementazione del *Seebohm Report* non si ebbe fino al '71, ci furono ugualmente sviluppi legislativi che aumentarono le risorse del volontariato. Al livello centrale, il *Children and Young Persons Act* del '69 (sezione 69) diede al DHSS poteri per garantire aiuto alle organizzazioni di volontariato che fornivano *residential care* sotto previsione di legge. Sempre al DHSS fu attribuito il potere dall' *Health Services and Public Health Act* del '68 (sezione 64) di fornire sussidi alle organizzazioni di volontariato che fornivano servizi sociali e sanitari simili a quelli forniti dal ministero. L'*Home Office*, sotto il *Criminal Courts Act* del '73, fu abilitato a fornire fondi a quelle organizzazioni di Terzo Settore che fornivano alloggi ed opportunità di riabilitazione ad ex-detentati in libertà provvisoria. A livello locale, la legge sui bambini del '63 consentiva alle autorità locali di fornire assistenza al volontariato attivo per la prevenzione dei bambini, mentre l'*Health Services and Public Health Act* del '68 (sez.65) autorizzava l'assistenza in beni e finanziamenti a quelle organizzazioni di Terzo Settore che fornivano gli stessi servizi della autorità pubblica in quel campo.

Alla fine degli anni 60 venne pubblicato *The Voluntary Worker in the Social Services*, noto anche come *Aves Report* (Aves, 1969). Questo *Report* fu una significativa, sebbene non ufficiale, investigazione sul potenziale del volontariato. Nel *Report* il contributo dei volontari veniva visto come unico, sebbene non da usare come sostituto di staff professionista ma bensì come mezzo per estendere e migliorare i servizi. Il maggiore contributo del *Report* fu quello di aver messo in luce i possibili benefici della integrazione del settore volontario con quello pubblico e viceversa. Piuttosto che consigliare la fornitura di servizi da parte del volontariato su contratto stipulato con il pubblico, il *Report* suggerì una vera e propria integrazione. Uno dei principali effetti del *Report* fu la creazione nel '73 del *Volunteer Centre*, un corpo nazionale che finanziato in seguito dal governo centrale (sotto il nome di *Voluntary Service Unit*) si ampliò per dedicarsi all'uso del volontariato negli ospedali, servizi sociali e prigionieri. Inoltre, il VSU riceveva dal governo dei fondi, sebbene dell'ordine di pochi milioni di sterline, per finanziare le organizzazioni di volontariato

A distanza di cinque anni dall'*Aves Report*, una commissione guidata da Lord Wolfenden fu istituita per vedere il ruolo e la funzione del volontariato in UK nei 25 anni a seguire. Questa commissione di ricerca fu creata in seguito alla minaccia

rappresentata dall'inflazione per l'indipendenza del settore volontario, e al fine di studiare le implicazioni per il settore in presenza di una riorganizzazione del governo locale e dei servizi sociali alla persona. Il *Wolfenden Report* (1978) rinvenne un diverso peso giocato dai 4 settori nel rispondere ai bisogni sociali. Mentre il settore informale e quello statale costituivano i principali erogatori, il mercato aveva un ruolo marginale e il Terzo Settore sussidiario. Data questa configurazione, il *Wolfenden Report* suggeriva un maggiore coinvolgimento del Terzo Settore da parte dello Stato attraverso una politica di condivisione. In tal senso si sarebbe dovuto investire, secondo esso, l'espansione che aveva caratterizzato il settore pubblico per dare maggiore spazio al volontariato. Questo perché il volontariato avrebbe potuto contribuire ai servizi forniti dal pubblico in tre modi: estensione della fornitura (in virtù dei caratteri innovativi del settore volontario questi erano capaci di creare più scelta), crescita della qualità (per la competizione innescata dalla sua presenza e soprattutto per il ruolo di *advocacy* e critica dell'operato dello Stato) e fornitura di servizi lì dove lo Stato non era attivo. In relazione al settore informale, invece, il ruolo del volontariato sarebbe stato di supporto in altre tre modalità: sostituzione della rete informale dove questa non poteva agire, offerta di ristoro temporaneo per i *carer* informali e rinforzo della cura fornita informalmente attraverso supporto in termini di incoraggiamento, preparazione delle abilità necessarie e risorse materiali.

I punti di forza del Terzo Settore, tuttavia, implicavano secondo il *Report* problematiche importanti in termini di coordinazione, mantenimento degli standard di servizio e presenza laddove necessario. Per tale motivo il *Report* suggerì che lo Stato acquisisse l'obiettivo di rimediare a tali difetti attraverso piani locali e nazionali capaci di influenzare lo sviluppo e l'azione volontaria. Ulteriore problema da risolvere riguardava la dimensione finanziaria delle organizzazioni di volontariato. Come già detto il Terzo Settore tendeva a mancare proprio dove maggiormente era necessaria la loro presenza, ossia in quei territori più poveri incapaci di convogliare risorse private (a titolo più o meno donativo) verso il Terzo Settore. La crescita dell'inflazione aveva poi peggiorato questa tendenza. L'unica alternativa fattibile che il *Report* propose fu, date le condizioni e dopo una attenta analisi di queste, una maggiore dipendenza del Terzo Settore sui fondi pubblici. Dei suggerimenti forniti, tuttavia, non si trassero azioni concrete se non il prolungamento di finanziamenti per alcuni progetti pilota quali, ad esempio, l'*Urban Programme*.

Fin dai primi anni '70, quindi, il riconoscimento del valore delle organizzazioni di Terzo Settore andava di pari passo con l'incremento dei sussidi governativi ad esse

destinate, sussidi che per quanto accresciuti costituivano solo una piccola porzione sul totale della spesa pubblica destinata al campo dei servizi sociali. Dal punto di vista del Terzo Settore, l'aumento delle opportunità di finanziamento da parte dello Stato costituiva una soluzione appetibile per far fronte all'inesorabile calo delle entrate per donazione. In tal senso crebbe la dipendenza delle organizzazioni di Terzo Settore dai finanziamenti pubblici. Una dipendenza tuttavia bilaterale, dal momento che anche il governo cominciava a fare sempre più affidamento per l'implementazione delle proprie politiche sulle organizzazioni di Terzo Settore.

Il fatto che tale relazione possa definirsi in termini di "partnership" sembra, tuttavia, discutibile. Se si definisce il concetto di partnership come implicante una qualche reciprocità tra Stato e Terzo Settore dove a quest'ultimo sono riconosciute in qualche misura autonomia e indipendenza, l'utilizzo del termine rischierebbe di essere fuorviante. L'esperienza di molte organizzazioni che ricevettero dal settore pubblico finanziamenti vivevano infatti una relazione di dipendenza non solo dal punto di vista economico, aggravata dal variare senza un adeguato preavviso dei fondi pubblici, ma anche e soprattutto dal punto di vista programmatico dove le organizzazioni di Terzo Settore erano costrette a ritagliare le proprie attività secondo le priorità stabilite unilateralmente dal partner (Brenton, 1985). Sebbene relazioni mutuali eccellenti non mancassero, le organizzazioni di volontariato in generale faticavano in questa fase nell'esercitare alcuna significativa influenza sulle priorità dell'agenda politica nel campo sociale o sulle attività e servizi a cui contribuivano. E, tuttavia, la posizione del governo su questo punto era almeno a parole differente. Ne è esempio il documento "*The Way Forward*" pubblicato dal DHSS (1977) il quale descriveva il rapporto con il Terzo Settore in termini di partnership, come una relazione di collaborazione dove il volontariato e i servizi socio-sanitari a livello nazionale e locale erano chiamati a pianificare e lavorare insieme.

3.4.4 L'avvio di una nuova relazione tra Stato e Terzo Settore

Gli anni '80 furono palcoscenico dell'avvio di un nuovo modo di intendere il rapporto tra Stato e Terzo Settore. La volontà dell'allora primo ministro conservatore, Margaret Thatcher, di ridurre la spesa pubblica e gli ambiti di intervento del welfare pubblico costituì un incentivo da parte delle organizzazioni di Terzo Settore alla espansione delle attività. In quegli anni, inoltre, la retorica *New Right* del partito conservatore a sostegno del welfare-mix fu sfruttata dai governi laburisti locali

per impiegare le organizzazioni di Terzo Settore al fine di proteggere e sviluppare ulteriormente i servizi di welfare posti sotto minaccia dai tagli del governo centrale.

In generale, le restrizioni sulla spesa di welfare dei governi locali e nazionale continuò per tutti gli anni '80 e per la prima parte degli anni '90, cominciando a minacciare il *grant-funding* che consentì a molte nuove organizzazioni di Terzo Settore, in particolare quelle *community-based*, di nascere e da cui queste erano cominciate a dipendere. Nonostante ciò, il supporto retorico del governo continuava mostrando sempre maggiore interesse per lo sviluppo di politiche di *community care* (*NHS and Community Care Act*, 1990) e di forme di finanziamento di natura contrattuale. L'obiettivo della politica di *community care* era quello di modificare il ruolo dello Stato, in particolare delle autorità locali, da quello di fornitore di servizi a quello di *enabler*. In quanto *enabler* le autorità locali erano chiamate a lavorare in partnership con il settore informale³⁰ e con il privato commerciale e volontario, e ad incanalare le risorse pubbliche verso di esse consentendo loro di fornire servizi. Il rapporto tra pubblico e privato, in quanto all'interno di un regime di quasi-mercato, si giocava dal punto di vista dei finanziamenti su basi contrattuali in cambio di obiettivi di fornitura chiaramente definiti e pianificati da ambo le parti.

Il cambiamento della forza politica al governo, con la sconfitta dei Conservatori e la vittoria del *New Labour* nel 1997, fece presagire un mutamento netto di rotta, addirittura di segno contrario. Nonostante le aspettative, il *New Labour* di Blair continuò invece il processo di riforma del welfare seguendo le orme del precedente governo pur mutando linguaggio per adattarlo alla diversa cornice ideologica (Kendall e Knapp, 2000)³¹. Il *community care* e la *contract culture* costituiscono ancora oggi, dunque, punti chiave dell'agenda politica del governo verso il modello di welfare-mix. Incerta in merito la posizione del Terzo Settore, in particolar modo a riguardo della *contract culture* vista da una parte come benvenuta da molte organizzazioni di volontariato —in quanto portatrice di un maggiore riconoscimento del ruolo del settore nella fornitura dei servizi favorendo quindi l'acquisizione di diritti a finanziamenti stabili e coerenti con lo sforzo prodotto— e dall'altra come poco appropriata ad organizzazioni molte piccole o *community-based* non adatte (o non interessate³²) alla competizione per acquisire finanziamenti su contratto soprattutto perché incapaci di incontrare i requisiti necessari, tanto in termini di specificità che di responsabilità (Kramer, 1990).

3.5 Regolamentazione del Terzo Settore inglese

Anche nel sistema inglese manca una chiara definizione di cosa si debba intendere per settore nonprofit o Terzo Settore. Tuttavia esiste da diversi secoli il riconoscimento da parte dello Stato di uno status particolare e ben definito che garantisce una serie di privilegi ad organizzazioni indipendenti che perseguono obiettivi di carattere pubblico. Si sta facendo riferimento allo status di *charity* cui molto spesso si associa, non con qualche ingenuità, la totalità del Terzo Settore inglese. Sebbene infatti le *charity* costituiscano un immediato riferimento, anche nell'immaginario, per lo studio del Terzo Settore inglese, l'insieme delle organizzazioni con status *charitable* costituiscono con buona probabilità solo la metà dell'intero settore (Kendall e Knapp, 1993; Pasquinelli, 1999). Allo stesso tempo, non si può considerare l'universo delle *charity* semplicemente come quel sottoinsieme del Terzo Settore formato da organizzazioni riconosciute, e questo per l'incompatibilità di alcune organizzazioni pur riconosciute come *charity* ma non aventi i requisiti per essere considerate soggetti del Terzo Settore³³. Si potrebbe considerare allora la relazione tra l'universo delle *charity* e quello del Terzo Settore in termini di intersezione tra due insiemi differenti piuttosto che come insiemi concentrici.

Nonostante quanto detto, in genere lo studio del Terzo Settore inglese si focalizza sul solo universo delle *charity* come facilmente verificabile sfogliando libri o articoli in lingua inglese dedicati all'argomento. La motivazione è facilmente intuibile. Dal momento che lo status di *charity* esiste, come vedremo, fin dai primi anni del XVII° secolo, esiste una lunghissima tradizione di studio basata sull'esistenza di queste organizzazioni. Allo stesso tempo, la lunga presenza nella storia britannica delle *charity* quali fulcro dell'azione a favore degli svantaggiati fa sì che, nell'immaginario dell'opinione pubblica ma anche della élite politica³⁴, l'identificazione *tout court* con il Terzo Settore sia immediata oltre che l'unica legittima. Non a caso l'acquisizione dello status oltre che garanzia di una serie di privilegi implica anche l'attribuzione di una certa *accountability*.

Il numero di forme giuridiche disponibili alle organizzazioni nonprofit sono virtualmente tante quanto sono quelle riconosciute dall'ordinamento inglese. Questo vale tanto per le *charity* che per le organizzazioni di Terzo Settore non riconoscibili come tali. La motivazione di questa apertura è rintracciabile sia nelle fondamenta filosofiche del sistema di *common law* —le quali, diversamente dall'ordinamento italiano di *civil law*, incoraggiano la proliferazione delle iniziative private attraverso

l'imposizione di minime condizioni formali (Fries, 2000)— sia nel quadro normativo istituito per regolare l'attribuzione dello status di *charity*. La legislazione sulle *charity* riconosce infatti nelle finalità espresse dalle organizzazioni, piuttosto che nella forma giuridica, il metro di misura per il riconoscimento dello status di *charity* (Smith, 1997; Kendall e Knapp, 1993).

Poiché la costruzione del campione esemplificativo è stata fatta prendendo in considerazione l'universo delle *charity*, e data anche la rilevanza di tale universo nonostante le problematiche prima indicate, si farà riferimento in questo paragrafo alla sola regolazione delle *charity* prestando particolare attenzione non solo alla definizione dei caratteri e degli obblighi principali, ma anche a quell'organo chiamato a controllare e promuovere lo sviluppo del settore *charitable*.

3.5.1 Charity, charitable purposes and public benefit

L'acquisizione dello status di *charity* è garantito a quelle organizzazioni che perseguono una “*charitable purpose*”. La prima definizione di *charitable purpose* è stata formulata nel preambolo dello *Statute of Charitable Uses* del 1601:

‘Some for relief of aged, impotent and poor people, some for maintenance of sick and maimed soldiers and mariners, schools of learning, free schools and scholars in universities; some for the repair of bridges, ports, havens, causeways, churches sea banks and highways; some for education and preferment of orphans, some for or towards the relief, stock or maintenance for houses of correction; some for marriages of poor maids; some for supportation, aid and help of young tradesmen, handicraftsmen and persons decayed; and others for relief or redemption of prisoners or captives and aid or ease of any poor inhabitants concerning payment of fifteens, setting out of soldiers and other taxes’

Sono riconoscibili nel preambolo due diverse categorie di *charitable purpose*, quella del sollievo dei poveri e quello dei lavori pubblici (costruzione di ponti, ospedali, università e scuole). La seconda categoria contempla una serie di attività che diremmo oggi essere di competenza delle autorità locali. Questa sorta di sovrapposizione sembrerebbe voler assumere che autorità politiche e *charity* sono in qualche misura impegnate in cooperazione in lavori di pubblico beneficio: essa è indice di un

approccio culturale in cui i cittadini privati sono chiamati a farsi carico di responsabilità pubbliche, nel più ampio dei significati, attraverso una loro azione personale ed organizzata.

La lista di *charitable purposes* che, tuttavia, è rimasta fino ai nostri giorni per lo più invariata è quella definita da Lord MacNaghten in occasione del *Pemsel's case* del 1891:

‘Charity in its legal sense comprises four principal divisions; trusts for the relief of poverty; trusts for the advancement of the education; trusts for the advancement of religion; and trusts for other purposes beneficial to the community, not falling under any of the preceding heads’

(Income Tax Special Purposes Commissioners v.s Pemsel [1891] AC 531).

Mentre per il sollievo dei poveri l’acquisizione dello status risulta immediato, nelle altre finalità sorge la necessità di verificare che l’attività crei beneficio e che questi ricada sulla collettività. L’ultimo punto dell’elenco lascia poi aperta la possibilità di molteplici interpretazioni per cui l’acquisizione dello status richiede una valutazione di opportunità *ad hoc*. Sempre per la presenza di quest’ultimo punto, l’ambito delle attività meritevoli di riconoscimento è variato nell’arco temporale allargandosi e restringendosi secondo le dinamiche della sensibilità pubblica verso certe questioni piuttosto che altre. In altri termini, e come affermato da Lord Hailsham (*Inland Revenue Commissioners vs. McMullen*, [1981] AC 1), il concetto di *charity* non è statico ma continuamente in movimento. Nonostante le successive riforme che si sono susseguite fino ad oggi, il fulcro costituito da questo elenco rimane intatto rimanendo anche intatta l’apertura a nuove interpretazioni del concetto di beneficio pubblico³⁵. D’altronde la tradizione di *common law* consente processi “evolutivi” nell’interpretazione del concetto in relazione ai cambiamenti sociali e culturali.

Sebbene i contenuti del beneficio pubblico sono estremamente vari, tanto da richiedere il mantenimento di una apertura interpretativa, la definizione del concetto risulta essere piuttosto chiara. La *Charity Commission*, di cui si parlerà a breve, descrive puntualmente il senso attribuito al beneficio pubblico e i criteri interpretativi (unite alle sentenze emanate dai tribunali) che costituiscono la chiave di valutazione per attribuire lo status. In merito al concetto di beneficio pubblico così si esprime la Commissione:

‘A charity must provide a recognisable advantage for people at a level which reflects their needs. “Benefit” in this context means the net benefit to the public. It is not simply a question of showing that some benefit may result. For example, it may be that the achievement of a given aim would provide some degree of benefit, but would for other reasons cause greater harm so on balance it would be to the public disadvantage. If the harm outweighs the benefits, the purpose would not be charitable.[...] Having a public character means that benefits must be provided to the public at large or at least a sufficient section of the community. This is not a simple matter of numbers. What is “sufficient will vary from case to case depending on the organisation’s purposes’

(Charity Commission, 2002b)

La certificazione del beneficio pubblico richiede quindi da parte dell’organo controllore la verifica di due requisiti. Il primo è che, premesso che l’organizzazione generi dei benefici, si mantenga un equilibrio positivo tra benefici ed eventuali danni generati dall’organizzazione. Secondo, i benefici devono essere rivolti alla totalità della società, oppure ad una sua porzione sufficientemente ampia. L’ampiezza della porzione non può essere determinata da criteri personali o comunque non direttamente determinati dai fini della organizzazione (per esempio il colore dei capelli o l’appartenenza ad una squadra di calcio).

3.5.2 Vantaggi e limitazioni dell’essere charity

Avere lo status di *charity* implica una serie di vantaggi e svantaggi. Tra i vantaggi certamente i privilegi fiscali. In quanto *charity*:

- non si è tenuti a pagare una serie di tasse (i.e.: *income/corporation tax*, *capital gains tax* e la *inheritance tax* sulle donazioni);
- non si paga più del 20% sul *business rates* degli edifici usati dall’organizzazioni;
- si ottengono speciali vantaggi sul VAT; la raccolta di fondi dalla comunità, dalle *grant-making trusts* e dal governo locale è più agevole che non per le organizzazioni non riconosciute come *charity*;
- si può formalmente rappresentare la comunità al fine di rispondere ai bisogni della stessa;

- si detiene il riconoscimento della affidabilità di fronte alla opinione pubblica in quanto oggetto di controllo, e di aiuti, da parte della *Charity Commission*.

A fronte di questi privilegi, l'ottenere o il mantenere lo status implica per l'organizzazione l'aderire a delle restrizioni che agiscono sulle modalità di gestione della organizzazione. L'organizzazione deve innanzi tutto limitare il proprio raggio d'azione alle sole "*charitable purposes*". In tal senso, se una organizzazione desiderosa di ottenere lo status implementasse altre attività *non-charitable* dovrebbe ridurre la propria sfera d'azione alle sole *charitable*, salvo la possibilità di creare una organizzazione figlia "*non-charitable*" cui demandare le attività non riconosciute (come nel caso dei "*charity-shop*"). Per lo stesso motivo sono escluse quelle organizzazioni i cui obiettivi sono di carattere politico (per esempio partiti o le organizzazioni nate per sostenere i partiti, e sindacati). Questo non impedisce, tuttavia, alle *charity* di compiere attività di campagna politica se questa è funzionale al perseguimento delle *charitable purposes*.

'Consequently, an organisation set up for a purpose (or which includes a purpose) of advocating or opposing changes in the law or public policy (in this country or abroad) or supporting a political party cannot be a charity. [...] Organisations established for exclusively charitable purposes may carry out campaigning and political activities³⁶[...], provided that the activities pursued are a legitimate means of furthering those purposes.'

(Charity Commission, 2004a)

Una formulazione, questa, in linea con l'indirizzo del governo il quale per mezzo del documento "*Private Action, Public Benefit*" (Strategy Unit Cabinet Office, 2002, pg 45) dichiara:

'There are a number of reasons why it is desirable to encourage, rather than restrict, charities' advocacy and campaigning role:

- Their strong links into local communities mean that charities are particularly well placed to monitor, evaluate and comment upon policies as they are implemented;
- Charities still enjoy higher levels of public trust and confidence than politicians or established political institutions, and are therefore well placed to offer alternative ways of engaging with the public policy debate and the processes of democracy;

- The diversity of the causes represented by charities mean that they are able to give voice to a far wider range of political perspectives, including those of minority groups or interests, than might otherwise be heard by government.'

Tuttavia, pur riconosciuta l'importanza del ruolo di *advocacy* del Terzo Settore, il documento si appresta ad affermare come i vantaggi del Terzo Settore elencati necessitano comunque di essere controbilanciati affinché le *charity* si presentino sempre agli occhi della gente libere da ogni influenza politica o da uso strumentale, e pertanto sempre degne di fiducia. In altre parole un eccessivo coinvolgimento politico rischierebbe, nell'ottica del documento, di indebolire il riconoscimento popolare alle *charity* quali soggetti *super partes* e quindi la validità universale del loro agire.

3.5.3 I trustee

Nonostante le *charity* possano utilizzare diverse forme giuridiche per portare avanti i loro obiettivi, l'acquisizione dello status di *charity* rende queste organizzazioni identiche sotto il profilo della *governance*. Che la *charity* sia una *unincorporated association* (associazione non riconosciuta), *trust* (fondo fiduciario) o *company limited by guarantee* (compagnia a responsabilità limitata), o altra forma ancora, essa presenta come organo responsabile della *governance* della *charity* il *board of trustees*. Il *Charity Act* del 1993 definisce i *trustee* come quell'insieme di persone responsabili per “*the general control and management of the administration of a charity*” (s.97). Una definizione sintetica che richiede un ulteriore chiarimento. La letteratura distingue chiaramente tra “*governance*” e “*management*”. Hudson (1999, pg. 42) ci fornisce un quadro abbastanza chiaro di cosa si possa intendere con i due termini: la *governance* di una organizzazioni di Terzo Settore consiste nell’“*ensuring that the organization has a clear mission and strategy, but not necessarily about developing it. It is about ensuring that the organization is well managed, but not about managing it. It is about giving guidance on the overall allocation of resources but is less concerned with the precise numbers*”. Chiaramente, la conoscenza dei “numeri” e lo sviluppo delle strategie per la gestione materiale dell'organizzazione attiene al *management*.

La descrizione fornita tuttavia, non solo non è esaustiva, ma addirittura incapace di cogliere la vera essenza del ruolo del *trustee*. L'importanza data allo status della

charity è ravvisabile nella particolare protezione ad essa garantita a fronte di uso abusivo della fiducia affidata ai *trustee*:

‘All trustees of the charity, notwithstanding their incorporation, shall be chargeable for such property as shall come into their hands, and shall be answerable and accountable for their own acts, receipts, neglects, and defaults, and for the due administration of the charity and its property, in the same manner and to the same extent as if no such incorporation had been effected’

(Charities Act 1993, s.54)

I *trustee* sono quindi pienamente responsabili, solidalmente³⁷ e attraverso le loro proprie finanze, di eventuali azioni illegali o contro il *governing document* (statuto, costituzione, *trust deed*, ecc. . .) compiute in funzione del loro ruolo. Si tratta in sintesi di un ruolo particolarmente gravoso, per il quale è richiesto l’investimento di tempo e di impegno personale, dove a fronte di una rigida disciplina di responsabilità³⁸ non si contemplanò corrispettivi remunerativi materiali né diretti né indiretti. Quello che è il caso di sottolineare, inoltre, è che leggendo le disposizioni di legge e i documenti tanto del Governo che della *Charity Commission* il ruolo del trustee si configura come depositario della fiducia attribuita alla *charity* tanto da parte dello Stato che da parte della popolazione stessa. L’affidamento della funzione di *governance* a dei volontari costituisce, in questo quadro, un ingrediente chiave nel promuovere la fiducia nei confronti dell’organizzazione e a preservare la propensione al bene pubblico della stessa (Nathan (Lord), 1990). In tal senso si comprende la presenza di tutta una serie di misure per proteggere la *charity* da eventuali reati dei *trustee* dall’assunzione di impegni verso terzi a nome della *charity* che non sono però compatibili con le risorse della *charity* stessa. In tali casi, ad esempio la *Charity Commission* è abilitata a chiamare in giudizio i *trustee* affinché questi rimborsino economicamente i danni subiti dalla *charity* (Charity Commission, 2004b).

3.5.4 La Charity Commission

A più riprese la *Charity Commission* è stata citata fornendo qualche indizio sulle competenze e sul ruolo ad essa attribuite dalla legge. Tuttavia l’importanza di questo corpo e la sua esemplarità, da intendere quest’ultima non come assoluto normativo ma come interessante esemplificazione di quali possano essere gli attributi

caratterizzanti un organo simile³⁹, richiede un apposito spazio in cui argomentare le principali prerogative.

La *Charity Commission* viene istituita a cavallo del XIX° secolo attraverso l'emanazione dei *Charitable Trusts Acts* del 1853 e del 1860, prima di questa normativa la funzione ispettiva era ricoperta da commissioni reali costituite *ad hoc*. Allo stato attuale, il testo normativo di riferimento è il *Charities Act* del 1993, testo che conferisce alla commissione poteri di registrazione, controllo, orientamento ed ispezione da esercitare al fine di “*accrescere la capacità degli amministratori di realizzare i loro scopi charitable*” (Fries, 2000), ma soprattutto per garantire la fiducia pubblica nei confronti dell'istituto delle *charity* (Charity Commission, 2002a), ed è proprio in quest'ultimo obiettivo che la *Charity Commission* trova la sua ragion d'essere.

In maniera concorde con lo spirito della tradizione giuridica inglese che riconosce e promuove lo sviluppo dei corpi intermedi⁴⁰, la *Charity Commission* non nasce come controllore ma come promotore e, in quanto tale, la stessa funzione ispettiva trova il suo senso nella correzione piuttosto che nella sanzione delle *charity* che si trovano in situazioni problematiche. Coerentemente con quanto appena detto, il principio costruttivo si costituisce come complementare a quello di autoregolazione cui le *charity* sono chiamate a dare concretezza attraverso la definizione di standard attraverso cui le loro performance dovrebbero essere giudicate. Sebbene la Commissione sia un Dipartimento non ministeriale⁴¹, inoltre, essa agisce in totale autonomia rispetto i processi e i poteri politici: questo ad ulteriore garanzia dell'efficacia della sua funzione ispettiva.

La prima funzione della *Charity Commission* è il mantenimento del “Registro delle Charities”, istituito nel 1960. È solo dal 1993 che il Registro acquisisce, tuttavia, un reale valore in seguito all'attribuzione alla *Commission* del potere ispettivo attraverso è possibile esercitare il controllo continuativo delle *charity* registrate per l'aggiornamento del Registro stesso. Tutte le *charity* in Inghilterra e in Galles sono tenute a registrarsi, ad eccezione delle *exempt* e *excepted charity*. Le “*exempt charity*” sono quelle *charity* che secondo il Parlamento non richiedono la supervisione della *Charity Commission* perché tipicamente supervisionate e regolate attraverso altre disposizioni. È il caso delle università, scuole, musei e gallerie. Le “*excepted charity*”, invece, sono *charity* escluse dal dovere di registrazione sia per normativa ministeriale che per autorizzazione da parte dei *Commissioners*. Una *charity* è “*excepted*” anche in presenza dei seguenti requisiti: assenza di finanziamenti perma-

menti, non utilizzo o occupazione di terreni o edifici, un reddito annuo complessivo inferiore alle 1000 sterline. Infine, anche i luoghi di culto sono esenti dalla registrazione (Charity Commission, 2002a). La fase di registrazione consiste nel sottomettere, da parte della organizzazione richiedente, documenti costitutivi ed informativi al fine di essere giudicata compatibile, nei propri scopi, con quelli *charitable*. Lo status di organizzazione *charitable*, in questa fase, viene supposto *a priori* e il processo di registrazione ha il solo scopo di verificarne il fondamento e la conformità alla legge.

Ottenuta la registrazione le *charity* sono tenute a presentare una rendicontazione tanto più complessa quanto maggiore è la loro dimensione. Mentre le *charity* con reddito superiore a 10 mila sterline devono compilare un verbale dettagliato e inviare *Report* e bilancio annuale, le *charity* con un reddito inferiore sono obbligate a fornire solo i dettagli essenziali per consentire l'aggiornamento del Registro. L'acquisizione dei documenti consente alla *Commission* di esercitare la sua funzione di controllo e di incentivare la gestione responsabile delle *charity*, con particolare attenzione a quelle i cui volumi d'affari e le dimensioni presentino una certa rilevanza. L'attività di controllo precede quella di orientamento e quella ispettiva in un percorso progressivo sebbene non lineare.

L'attività di orientamento è gestita da una apposita Divisione di Supporto il cui compito è quello di offrire servizi legali per correggere o aggiornare gli statuti quando questo è funzionale al perseguimento più efficace degli obiettivi. La divisione fornisce inoltre consulenza ed orientamento su altre questioni legali oltre che su questioni gestionali e finanziarie, intervenendo qualora le modalità gestionali adottate rischiano di compromettere la *charity* stessa. Nel momento in cui l'attività consultiva della Divisione di Supporto risulta inefficace o la *charity* compie deliberatamente degli abusi, la *Commission* attiva una apposita Divisione Ispettiva i cui poteri includono la sospensione degli amministratori, il congelamento dei conti correnti e il commissariamento della *charity*. La Divisione e la stessa *Commission* non hanno il potere di cancellare la *charity* dal registro sebbene possano disporre lo scioglimento della stessa (comportando di conseguenza la cancellazione dal registro) e il trasferimento delle sue risorse ad una *charity* affine per ambito di intervento.

3.6 Conclusioni

Il quadro storico e normativo sintetizzato in questo capitolo ha permesso di mettere in luce alcune caratteristiche essenziali del Terzo Settore e delle relazioni intessute da questo con la sfera politica. In Italia il percorso di sviluppo del Terzo Settore è stato fortemente influenzato dal ruolo giocato dalla sfera politica e religiosa andando a determinare una debole se non nulla autonomia ed una forte frammentazione del Terzo Settore per sub-culture. Da questi elementi si comprende come in Italia parlare di identità di Terzo Settore come attore unico sia molto difficile e di come perfino tra le diverse forme organizzative specifiche (e.g. tra cooperative sociali o tra organizzazioni di volontariato) manchi l'idea di una appartenenza comune. La scarsa autonomia del settore, il peso della dimensione politica articolata nelle sue sub-culture e l'assenza di una normativa di settore hanno permesso l'innescare di rapporti di "mutuo accomodamento", ovvero di scambio di risorse economiche a favore del Settore in cambio di consenso politico generando al contempo una ulteriore dipendenza delle organizzazioni di Terzo Settore nei confronti dell'attore politico.

Solo a partire dagli anni '70 il Terzo Settore si avvia progressivamente verso una nuova fase di importanti trasformazioni che vede una minore ingerenza della Chiesa e ruoli più attivi nell'ambito della programmazione degli interventi sociali. Il progressivo riconoscimento del Terzo Settore ha incentivato il legislatore pubblico a produrre un sistema normativo per regolarne i caratteri e le modalità di relazione con l'attore pubblico. Tuttavia, come nella tradizione legislativa italiana, la produzione del quadro normativo è avvenuto come il risultato di una condizione di emergenza piuttosto che come l'effetto di una riflessione consapevole del ruolo e delle potenzialità del settore. Per questo motivo il risultato è stato quello di un sistema di leggi frammentario ed incoerente, dettato talvolta dai contrastanti interessi in gioco sul campo politico, che hanno reso ancora più difficile la creazione di una identità comune.

Differenti invece le caratteristiche che emergono dalla riflessione storica e normativa del contesto britannico. Qui le *charity* possono contare su una lunghissima tradizione e su un altrettanto lungo riconoscimento del loro ruolo, condizione probabilmente favorita dalla maggiore predisposizione dell'ordinamento giuridico di *common law* verso lo sviluppo dei corpi intermedi. La presenza di uno status che raccolga sotto un unico ombrello organizzazioni dalle forme giuridiche differenti e la assenza di fratture sub-culturali ha contribuito a creare un attore riconosciuto e

legittimato anche dall'opinione pubblica. Il riconoscimento pubblico dello status di *charity* è stato alimentato nel corso del tempo attraverso previsioni normative che garantissero la neutralità politica e l'*accountability* delle organizzazioni: le *charity* sono attori *super partes* e degne di fiducia. Inoltre, avendo goduto di una considerevole autonomia il mondo delle *charity* ha esercitato sempre un ruolo attivo, sebbene con intensità ed efficacia differente, nella formulazione delle politiche di welfare, e ciò anche prima della creazione dello stato sociale.

Dalla sintesi degli aspetti più salienti di quanto affrontato nel corso del capitolo si individuano alcuni caratteri generali ma non per questo meno importanti per comprendere il Terzo Settore nei due contesti. Frammentarietà, politicizzazione e prassi clientelari, debole autonomia in un quadro normativo altrettanto frammentario e privo di una elaborazione consapevole da un lato, maggiore unità, posizione *super partes*, grande autonomia e forte identità collettiva in un quadro normativo coerente e pensato per alimentare l'affidabilità delle organizzazioni e la fiducia su di esse riposta.

Nel prossimo capitolo si osserveranno, invece, le dimensioni quantitative del Terzo Settore per completare il quadro di conoscenza preliminare necessaria a studiare nel dettaglio e attraverso strumenti qualitativi il campione esemplificativo selezionato.

Note

¹Dato l'interesse del presente lavoro su una specifica porzione del Terzo Settore non sarà affrontato il tema della evoluzione storica della società civile mutualistica preferendo soffermarsi su quelle dinamiche storiche che hanno piuttosto influenzato il Terzo Settore orientato alla fornitura di servizi solidaristici. Per una breve sintesi dei percorsi del Terzo Settore mutualistico alcuni riferimenti sono: Ascoli (1999); Barbetta (1993); Barbetta e Maggio (2002).

²Altri paesi europei vissero la medesima condizione. Ad esempio la Scozia, l'Irlanda e la Spagna.

³Probabilmente per ridurre l'asprezza di queste misure, la legge del 1866 istituì il "fondo per il culto" il cui fine era quello di fornire supporto monetario a quanti furono "vittime" degli espropri perpetuati a norma di legge (Barbetta, 1993).

⁴L'intesa tra le due parti non deve suscitare meraviglia. Si deve ricordare infatti che l'ideologia fascista ricorreva ad un forte utilizzo di contenuti simbolici tradizionalisti e conservatori espressi sinteticamente nella formula "Dio, Patria e Famiglia". Inoltre, in comune con la dottrina cattolica

della linea intransigente, l'ideologia fascista rifiutava, almeno in linea di principio, i valori e principi del capitalismo e della borghesia, primo tra tutti quelli liberali.

⁵Nel senso della forma, dell'apparenza procedurale, senza cura per la sostanza.

⁶Secondo lo stesso Ranci (2001) il mutuo accomodamento continuò a caratterizzare il panorama dei rapporti tra Stato e Terzo Settore fino a tutti gli anni '80.

⁷Così definite dall'autore: *'assistential programs left to the political and administrative discretion of the public authorities, thus leading to the clientelistic dependance of the beneficiaries'*.

⁸Unica eccezione a quanto finora detto è costituita dalle associazioni mutualistiche di categoria le quali, tra l'altro, ebbero un ruolo importante nella formulazione dei programmi pubblici di welfare inserendovi meccanismi particolaristici e corporativistici (Paci, 1989). Si ricorda, tuttavia, che nel modo di definire il Terzo Settore si è scelta una accezione più ristretta del concetto facendovi rientrare solo le organizzazioni a stampo solidaristico.

⁹È forse superfluo sottolineare come l'influenza tra attore pubblico e Terzo Settore sia reciproca. L'iniziale crescita della domanda dal settore pubblico basata su considerazioni di opportunità politiche e sociali incita, inizialmente, la trasformazione del Terzo Settore verso modelli più strutturati e professionalizzati. La crescita del Terzo Settore forte, a sua volta, fa crescere la consapevolezza dell'importante apporto in termini economici (oltre che diretti per la fornitura di servizi anche indiretti, ad esempio, per l'assorbimento di parte della popolazione disoccupata) del settore.

¹⁰Sebbene la Lg. 328/2000 costituisca un buon passo avanti in merito.

¹¹Costituzione della Repubblica Italiana art.45.

¹²Costituzione della Repubblica Italiana art.2,3,4.

¹³L'operatore deve non solo perseguire obiettivi di cura sanitaria o di assistenza sociale ma dovrebbe anche agire al fine di (ri)costruire relazioni comunitarie, di appartenenza. Deve sapersi porre nei panni dell'assistito, cogliendone le esigenze non solo socio-sanitarie ma anche relazionali. Tuttavia, come per ogni servizio a carattere socio sanitario, è importante anche stabilire un certo equilibrio nelle relazioni con gli assistiti: il problema che spesso si pone a chi sviluppa rapporti empatici è la difficoltà nello stabilire legami non troppo forti, che potrebbero essere dannosi non solo per l'assistito ma anche per colui che assiste.

¹⁴Circolare Ministeriale del Lavoro 9 ottobre 1992, n° 116. art.4 comma 3.

¹⁵Circolare Ministeriale del Lavoro 9 ottobre 1992, n° 116. art.7 comma 1.

¹⁶Il libro dei soci è previsto nell'articolo 2421 e 2490 del Codice Civile. Per le cooperative sociali, così come le altre cooperative, valgono le previsioni di legge contenute nel Codice Civile sulle società, salvo previsioni legislative specifiche per le cooperazioni. Le cooperative sociali assumono la forma giuridica di "società cooperativa" a responsabilità limitata o illimitata.

¹⁷Circolare Ministeriale del Lavoro 9 ottobre 1992, n° 116. art.1 comma 2.

¹⁸Circolare Ministeriale del Lavoro 8 novembre 1996, n° 153.

¹⁹Per una definizione puntuale di impresa sociale: Borzaga e Defourny (2001, pg. 27).

²⁰L'art. 2536 vincola le cooperative ad accantonare a fondo riserva (che non può essere distribuito dai soci nemmeno in caso di scioglimento) almeno un quinto degli utili di esercizio, inoltre un'altra quota degli utili deve essere devoluta la fondo nazionale per la cooperazione. La quota rimanente può poi essere ripartita tra i soci ed è soggetta a normale tassazione.

²¹Lg. 266/1991 art. 2,1.

²²Ibidem, art 3,3.

²³Ibidem, art 3,4.

²⁴Ibidem, art. 7,2.

²⁵Dpcm 329/2001 art. 3.

²⁶Al pari dell'assistenza fornita su previsione della *Poor Law*, anche l'intervento delle *charity* era "viziato" da fini di controllo sociale e patronaggio, da parte delle classi agiate, dei poveri per i quali ogni distribuzione più radicale del benessere a loro favore era impensabile. Unitamente alla funzione di controllo sociale, inoltre, le *charity* tentavano di riformare moralmente gli assistiti.

²⁷Fondata nel 1869 la COS ebbe un profondo impatto nel lavoro sociale attraverso la sua funzione di *advocacy* e codificazione dei metodi trasmessi poi in appositi corsi di formazione per *social worker*. Per questo motivo costituì un punto fondamentale per lo sviluppo della professione in GB, anche per il suo particolare focus sulla dimensione familiare. Inoltre la COS agiva anche a coordinazione dei servizi forniti dalle organizzazioni di volontariato. Nel 1912 la scuola di sociologia della COS si fuse con la *London School of Economics* (allora fabiana nell'orientamento) per formare il Dipartimento di Scienze Sociali ed Amministrative permettendo l'avvicinamento delle prospettive centrali rispettivamente nel *Minority* e nel *Majority Report*.

²⁸Prima del secondo conflitto mondiale si contavano ben 1.100 ospedali volontari, 90.000 posti letto, tutti gestiti da *charity* capaci di fornire assistenza a circa il 36% dei malati ospedalieri (Abel-Smith, 1964). Questi ospedali andavano dai piccoli enti finanziati attraverso i contributi locali ai grandi centri capaci di fornire non solo cure ai malati ma anche insegnamento e praticantato per medici ed infermiere. I medici ospedalieri erano tutti volontari e lavoravano in cambio della possibilità di curare casi complessi ed interessanti. Dopo la prima guerra mondiale, tuttavia, la riduzione del valore monetario delle donazioni e lo sviluppo delle scienze mediche attraverso l'uso anche di attrezzature e tecnologie molto costose influì negativamente sulle finanze di molti di questi presidi ospedalieri. Di fronte alla insostenibilità finanziaria ben un terzo degli ospedali dovettero chiudere mentre i rimanenti istituti furono costretti sia ad accettare lavori a contratto con le autorità locali impegnate in quegli anni (anni '30) ad estendere le cure ospedaliere, sia ad applicare tariffe per l'utenza benestante e sistemi di certificazione dei mezzi introducendo degli schemi contributivi di pre pagamento. Nonostante tali schemi avessero una funzione redistributiva dei costi (i ricchi pagavano per finanziare anche i poveri), in molti casi le persone che erano

incapaci di pagare venivano dirottate presso gli ospedali gestiti dagli enti locali. Ad affiancare i centri ospedalieri volontari vi erano, infatti, anche istituti gestiti dai dipartimenti sanitari delle autorità locali. In verità, questi istituti altro non erano che le *workhouse* della *Poor Law*.

²⁹L'opposizione al Terzo Settore nel partito laburista non era comunque omogenea né totale come verificabile dalla previsione, nel *National Assistance Act*, di misure di sostegno economico alle *charity*.

³⁰*Gli anni Ottanta e i primi anni Novanta hanno visto l'introduzione di significativi cambiamenti in Gran Bretagna, dove si è diffuso un orientamento maggiormente liberale. Ciò significa che gli individui e le famiglie sono stati chiamati ad assumersi direttamente la responsabilità dei servizi di cui necessitano e sono incoraggiati a ricorrere alle organizzazioni del privato for-profit e del terzo settore. Le autorità pubbliche si pongono due obiettivi: controllare e supervisionare gli standard qualitativi delle prestazioni erogate e garantire l'offerta di servizi ai cittadini in difficoltà* (Anttonen e Sipilä, 2001).

³¹Nello stesso anno di insediamento, venne pubblicato un nuovo White Paper dal titolo paradigmatico: *The New NHS* (DoH, 1997). In esso si dichiararono i principi alla base del piano di riforma tra cui la volontà di escludere il ritorno a forme di centralizzazione burocratica caratterizzanti l'esperienza passata e il rifiuto del sistema di mercato a favore della "*third way*", un approccio applicato anche nelle altre politiche sociali e basato su elementi di partnership e performance.

³²Paaventando una eccessiva dipendenza dai finanziamenti pubblici.

³³Detengono lo status di *charity* infatti anche organizzazioni che gestiscono *pet cemeteries* o rivolta alla preparazione di corpi militari.

³⁴*'The dynamic between the VCS and the state has changed over time. In the nineteenth and early twentieth centuries, charities met many social needs rather than the state. Many charitable services then became public services as the state expanded its role in welfare provision and nationalised charitable services'* (Better Regulation Task Force, 2005, pg. 14). La sovrapposizione tra "*Voluntary and Communisty Sector*" (VCS) e *charity* si rende esplicito in questo segmento ed è presente in tutto il documento.

³⁵Il *Charities Bill* del 2004 introduce una definizione delle attività riconoscibili più articolata, allontanandosi per la prima volta dalla sintetica tripartizione in occasione del "Pensel's case". Tra le novità più significative, l'inclusione di attività riconducibili alla responsabilità del governo come l'addestramento dei militari.

³⁶Definite come il tentativo di patrocinare od opporsi ad un cambiamento nella legge o in una politica pubblica (Charity Commission, 2004a).

³⁷La responsabilità solidale è conseguenza della natura collegiale degli atti di governo della *charity*.

³⁸È il tema della *accountability*. Le *charity*, e quindi i *trustee*, sono responsabili non solo verso la comunità generale che riversa nei confronti delle stesse la propria fiducia ma anche verso i propri

utenti, verso gli associati e verso gli enti con i quali sono state contratti degli obblighi.

³⁹Tanto da essere presa comunque a riferimento, nella letteratura italiana (Barbetta, 2000; Barbetta e Maggio, 2002), per la comparazione con le competenze attribuite all'organo di controllo delle ONLUS.

⁴⁰Nel contesto tipico della *common law*, i cittadini hanno il diritto di creare associazioni senza la necessità di una autorizzazione statale. Quindi le entità di volontariato non necessitano di un permesso e nemmeno di una specifica forma legale (Fries, 2000, pg. 59)

⁴¹Nasce infatti la funzione di agire in vece della Corte Suprema, ultima responsabile per il corretto operato delle *charity*, quale unità amministrativa più snella.

Capitolo 4

Analisi statistica del Terzo Settore

4.1 Premessa

Con il precedente capitolo è iniziato il percorso di ricostruzione dei contesti entro i quali la presente ricerca si muove. L'osservazione dei processi storici di sviluppo del Terzo Settore in Italia ed in Inghilterra insieme alla sintesi sulle principali caratteristiche dei quadri normativi che regolano il fenomeno stesso compiuta nel precedente capitolo, richiede per concludere questa panoramica sul Terzo Settore una lettura quantitativa che ci conduca ad una preliminare connotazione fenomenica dell'oggetto di ricerca e pertanto ad una migliore lettura dei dati rilevati nella campagna delle interviste.

I dati statistici a seguire, in quanto elaborati in sistemi e riferiti a due universi differenti, presenteranno un basso grado di comparabilità diretta, ciò anche a causa del differente livello di aggiornamento degli stessi. Nel caso del Terzo Settore inglese, in particolare, si fa sentire l'assenza di un tentativo strutturato di censimento completo del fenomeno comparabile a quello effettuato in Italia dall'ISTAT. Si è cercato di sopperire a tale mancanza, pertanto, attraverso il riferimento incrociato a diverse fonti.

4.2 Il Terzo Settore nel Regno Unito

4.2.1 Statistiche nazionali

Con riferimento ai dati presentati per il Terzo Settore inglese si farà uso di tre differenti definizioni statistiche del fenomeno. La prima è quella di *broad nonprofit sector* (BNS) che corrisponde alla definizione usata dal *Johns Hopkins Project*. La seconda costituisce un sottoinsieme della precedente ed è denominata *broad voluntary sector* (BVS) ed esclude dal precedente insieme partiti politici e congregazioni religiose. La terza è formata da tutte le organizzazioni del precedente insieme meno tutte quelle che, nonostante lo status, non vengono considerate all'interno della tradizionale nozione di settore volontario nel Regno Unito, ciò sia per la vicinanza con lo Stato sia perché ritenute non sufficientemente altruistiche o orientate al benessere pubblico. Da questo ultimo insieme, il *narrow voluntary sector* (NVS) vengono pertanto esclusi musei, università, sindacati, associazioni di imprese, club sportivi e privati.

Nella prima tabella (4.1) sono raccolti alcuni indici di carattere economico riguardanti la capacità di impiego e di contribuzione al mercato del settore nonprofit, sia inteso nella sua accezione più ampia (BNS) che ristretta (NVS). Per necessità di sintesi tuttavia ci soffermeremo sui dati riguardanti il NVS. Il primo indicatore che verrà utilizzato per fornire l'idea della grandezza del Terzo Settore britannico è quello della capacità di assorbire forza lavoro. Nel 1995 il Terzo Settore impiega più di 7,8 milioni di volontari, equivalenti a 774 mila unità a tempo pieno (FTE¹), e poco più di 500 mila lavoratori stipendiati FTE. Confrontando i dati con quelli di una delle aziende più grandi del Regno Unito, l'NHS, il rapporto con il Terzo Settore è di 2:1. In altri termini ad ogni due impiegati FTE nell'NHS corrisponde un impiegato FTE nel Terzo Settore: un paragone che dà una idea della importanza del Settore e soprattutto della sua estensione. D'altronde ben il 2,2% della forza lavoro lavorativa nazionale trova occupazione presso il Terzo Settore, valore che sale al 5% se si considera nel computo insieme agli impiegati anche i volontari che operano presso le organizzazioni (Kendall e Almond, 1999).

Il contributo del Settore all'economia britannica oltre che dal numero di forza lavoro impiegata si può dedurre dalla entità della sua spesa totale. Con un valore di 40 miliardi di dollari la spesa totale del Terzo Settore si aggira a circa il 2,2%

	Regno Unito	
	BNS	NVS
Volunteer headcount ('000s)	16311	7852
FTE volunteers ('000s)	1664	774
FTE paid employment ('000s)	1473	503
Percent of economy-wide paid employment	6,3	2,2
Total FTE paid and unpaid employment ('000s)	3137	1277
Percent of economy-wide employment including volunteering	12,3	5,0
Total Expenditure (TE)	\$ 74,9 billion	\$ 24,5 billion
TE as percent of GDP	6,6	2,2
TE including volunteers	\$ 107,5 billion	\$ 39,6 billion
TE (volunteer-adjusted) as percent of GDP	9,2	3,4

Tabella 4.1: Contributo del Terzo Settore britannico in termini economici. Dati al 1995. (Fonte: Kendall e Almond, 1999)

del GDP². Il contributo sale considerando anche l'impegno volontario (calcolato sia in termini di costo-lavoro che di offerte filantropiche) passando dai 24,5 a quasi 40 miliardi di dollari, il 3,4% del GDP.

Come per il settore pubblico e privato, anche il Terzo Settore può essere descritto considerando i diversi settori in cui esso agisce. Questo genere di informazione è nota per il solo BNS. Oltre ad essere analizzabili in modo disaggregato, i valori nella tabella possono essere raggruppati differenziando tra Terzo Settore espressivo e Terzo Settore di servizio (Kramer, 1981; Salamon e Sokolowski, 2001; Salamon *et al.*, 2003). Sinteticamente, per Terzo Settore espressivo si intende quel Terzo Settore impegnato in attività il cui principale proposito è la realizzazione di valori o preferenze o il miglioramento della qualità della vita (i.e. *Culture & Recreation, Environment, Professional Association, Advocacy*), mentre il Terzo Settore di servizio è impegnato nel rispondere tramite erogazione di servizi a bisogni sociali (i.e. *Health, Social Services, Education & Research, Development*).

L'analisi della distribuzione della forza lavoro per settori di attività è un utile indicatore di quali siano le attività più diffuse. Guardando ai dati (tabella 4.2) risalta immediatamente come il Terzo Settore britannico sia sviluppato per quasi la sua totalità in soli tre settori: il settore dell'educazione e ricerca, della cultura e ricreazione ed infine dei servizi sociali. La diffusione di organizzazioni nel settore educativo è espressione di una articolazione del settore nonprofit britannico dalle lunghe origini. Particolarmente diffuse sono infatti organizzazioni a fine non lucrativo il cui obiettivo è quello di fornire servizi educativi, in particolar modo rivolti a

bambini e giovani. Negli ultimi 30 anni all'interno di questo settore stanno emergendo nuovi enti educativi rivolti ai bambini in età prescolare, le *pre-school*, il cui principale obiettivo è quello di sviluppare nei bambini quei requisiti e quelle capacità necessarie ad affrontare la scuola negli anni futuri (e.g. capacità logiche, di concentrazione, di ascolto) (Office for National Statistics, 2006; Kendall e Knapp, 1995). Queste organizzazioni, sebbene classificate nel settore educativo contengono anche una dimensione ricreativa ludica, dimensione pedagogicamente necessaria nel relazionare con i bambini. Altrettanto comuni sono i club ed i circoli ricreativi a vario titolo, oltre che le organizzazioni indirizzate alla promozione delle arti e della scienza. Il nonprofit britannico infatti risente molto, sotto questo punto di vista, del modello Vittoriano e del modello giuridico di *common law* nel rapporto tra stato e società che intessono lo sviluppo della vita associativa e della comunità alla piena realizzazione dell'individuo (Anheier, 2005). Infine, anche l'estesa presenza di enti operanti nella fornitura di servizi sociali è rintracciabile ad una lunga tradizione che risale, come spiegato in occasione della sintesi storica-evolutiva, ai primi anni del XVII° secolo quando vigeva la dottrina delle *mutually exclusive spheres*.

Field of activity (ICNPO)	FTE paid employment	FTE volunteers
BNS with service role		
Education & research	40	3
Health	4	9
Social Services	13	13
Development & housing	7	13
<i>Total</i>	<i>64</i>	<i>38</i>
BNS with expressive role		
Culture & recreation	24	21
Environment	1	3
Law, advocacy & politics	1	2
Professional associations, trade unions, etc.	3	-
<i>Total</i>	<i>29</i>	<i>26</i>
BNS (other)		
International activities	4	0
Religious congregations	4	33
Philanthropic	1	1
Not elsewhere classified	-	2
<i>Total (other)</i>	<i>9</i>	<i>36</i>

Tabella 4.2: Distribuzione della forza lavoro in valori percentuali nel Terzo Settore britannico (BNS) in FTE per settore di attività. Dati al 1995. (Fonte: Kendall e Almond, 1999)

Sebbene il settore della cultura e ricreazione sia capace di assorbire maggiore forza lavoro, il Terzo Settore britannico assume fondamentalmente una funzione di fornitura di servizi, piuttosto che espressiva. Questa tendenza risulterebbe plausibilmente ancora più marcata se si considerasse il settore nella sua definizione più stretta nella quale, come si ricorderà, sono escluse una parte consistente delle organizzazioni operanti nel settore dell'educazione e della cultura e ricreazione (Kendall e Almond, 1999).

La distribuzione del volontariato non riserva particolari sorprese fatta eccezione per il settore dei servizi sanitari. Il contributo dei volontari si concentra all'interno delle congregazioni religiose (il 33% sul totale), nelle organizzazioni culturali e ricreative (21%) e nel settore dei servizi sociali e del *Development & Housing* (13%). Mentre i volontari costituiscono la quasi totalità del personale all'interno delle congregazioni religiose, nel settore della cultura e ricreazione e dei servizi essi compongono circa la metà del personale, mentre costituiscono i due terzi per il settore dei servizi sociali e del *Development & Housing*. La diffusione dei volontari sembrerebbe quindi inversamente proporzionale al livello di competenze professionali necessarie nel settore. Quanto affermato risulta palese nel caso della sfera religiosa e culturale-ricreativa per quanto, tuttavia, appaia meno immediato nei due casi rimanenti. In realtà, è bene evidenziare come nel campo dei servizi sociali e del *Development & Housing* l'ampia gamma di ruoli ricopribili consente il coinvolgimento dei volontari anche per attività a bassa qualificazione. Il tipo di preparazione eventualmente richiesta ai volontari per operare in questi due settori potrebbe essere eventualmente acquisita *in itinere* sul campo, come di fatto avviene in molte organizzazioni. Più difficile è invece l'interpretazione dei dati per i servizi sanitari dove non solo la presenza dei volontari è alta ma è addirittura maggiore del numero di impiegati. Una plausibile spiegazione è quella che richiama la lunga tradizione di attività di impegno filantropico nel settore medico-sanitario. Anche nel campo sanitario, inoltre, è possibile far valere il discorso della formazione *in itinere* o precedente l'impegno sul campo: corsi infermieristici *ad hoc* potrebbero essere implementati per permettere l'impiego di forza lavoro volontaria ma qualificata. Infine, l'impegno nel settore medico-sanitario non esclude a priori l'utilizzo di personale volontario a bassa qualifica da utilizzare in servizi o attività secondarie (i.e. cura della persona e delle stanze, cucina, animazione). È innegabile ad ogni modo la permanenza di dubbi sulla corretta interpretazione dei dati: i pochi dati a disposizione non aiutano infatti una lettura che vada oltre le formulazioni di ipotesi plausibili.

I pochi dati disponibili in serie storica mostrano un Terzo Settore in crescita. Considerando sempre la percentuale della forza lavoro attiva del Terzo Settore sul totale nazionale britannico, dal 1990 al 1995 il Terzo Settore (NVS) mostra un incremento dall'1,7% al 2,2% (con una crescita del 29%). In valori assoluti, la popolazione impiegata passa dalle 390.000 alle 503.000 unità. Potendo fare un paragone, la crescita del NVS in quel periodo fu pari a quello del settore bancario e assicurativo nel medesimo intervallo di tempo (Kendall e Almond, 1999).

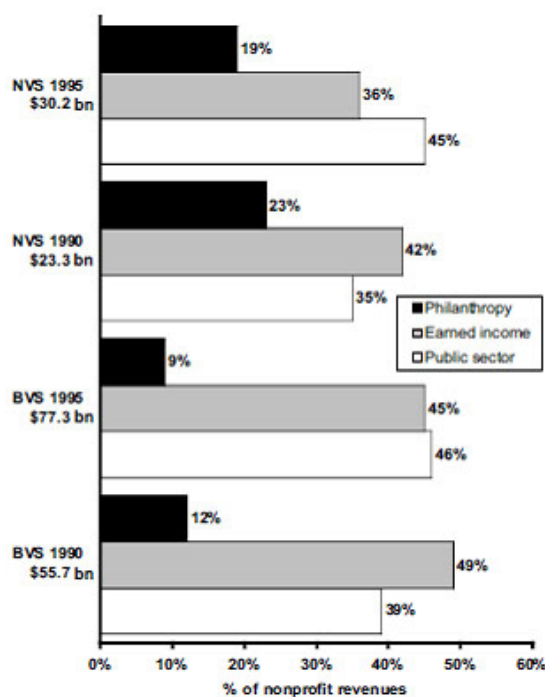


Figura 4.1: Fonte di reddito del Terzo Settore per anno e definizione del settore nonprofit. (Fonte: Kendall e Almond, 1999)

La crescita del Settore si accompagna ad una diversa configurazione delle fonti di reddito. Sia che si guardi considerando la definizione più stretta che quella più lasca (BVS), un dato rimane comune: la riduzione relativa della componente donativa delle entrate (*philanthropy*) controbilanciata dalla crescita dei finanziamenti dal settore pubblico. Per entrambe le definizioni di Terzo Settore, si registra infatti un notevole incremento del flusso pubblico che diventa nel 1995 la componente più importante di reddito. Sebbene il peso relativo delle entrate donative nel corso del quinquennio in questione sia diminuito, in termini assoluti l'entità delle donazioni è tuttavia incrementata per quanto non abbastanza rapidamente quanto la crescita del settore stesso. Anche le entrate derivanti dalla vendita del "servizio" (inteso in senso lato) sono relativamente diminuite pur in presenza di un incremento in termini assoluti (Kendall e Almond, 1999).

L'accresciuta dipendenza dai fondi pubblici resa evidente nel grafico precedente rappresenta il risultato complessivo di un generale processo caratterizzante tutti settori di attività. Fatta eccezione per quello dell'istruzione, tra il 1990 e il 1995 il peso relativo del denaro pubblico sul totale delle entrate delle organizzazioni nonprofit è aumentato, talvolta considerevolmente come nel caso dei servizi sociali e della sanità. Questa strutturazione dei dati consente di osservare come l'appartenenza delle organizzazioni a diverse "issue networks" determini la sensibilità delle organizzazioni stesse a pressioni od opportunità provenienti dalle istituzioni o dalla società.

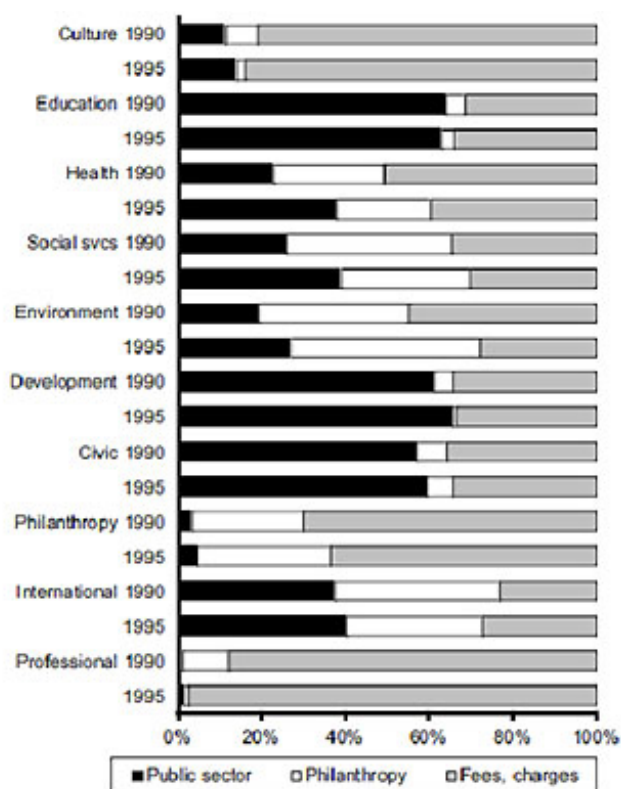


Figura 4.2: Fonte di reddito del Terzo Settore per settore di attività. Dati al 1995. (Fonte: Kendall e Almond, 1999)

L'enfasi riposta dal partito laburista sul Terzo Settore e sullo spostamento dei servizi dagli istituti al territorio, indicato con *community care*, contribuisce a spiegare la crescita del flusso pubblico di denaro dentro le casse delle organizzazioni nonprofit, in particolare di quelle impegnate nei servizi di welfare. C'è da dire tuttavia che i principali beneficiari del *community care* in un'ottica di welfare-mix siano state soprattutto le organizzazioni *for-profit* ed in particolare quelle di piccole dimensioni ed impegnate nel settore dei servizi per gli anziani (Wistow *et al.*, 1996). Un percorso simile a questo ha riguardato il settore sanitario, soprattutto nel campo della salute mentale e del *nursing care*.

4.2.2 Charity in Inghilterra e Galles

Ogni anno la *Charity Commission* mette a disposizione una breve sintesi di alcuni indicatori sullo stato delle *charity* in Inghilterra e Galles. Sono dati sintetici riguardanti il numero di charity presenti, e la distribuzione delle “*main charity*” per fasce di reddito.

	<i>Main charities</i>	<i>Branches</i>	<i>Tot.</i>
1998	161.243	27.232	188.475
1999	163.355	26.643	189.998
2000	159.845	25.536	185.381
2001	160.778	27.338	188.116
2002	162.335	24.380	186.715
2003	162.104	26.348	188.452
2004	163.698	25.832	189.530
2005	167.466	-	-

Tabella 4.3: *Charity in Inghilterra e Galles, per anno e tipologia. (Fonte: Charity Commission)*

Nel corso di sei anni, dal 1998 al 2004, il numero delle *charity* registrato è variato notevolmente con oscillazioni dell'ordine delle migliaia. Dal picco raggiunto nel 1999, con quasi 190 mila organizzazioni registrate si scende nel corso di un solo anno a poco più di 185 mila unità, per poi aumentare nuovamente nel 2001, diminuire nel 2002 e aumentare ancora negli anni a seguire. Nel 2004 le *charity* registrate sono 189.530 con una variazione di poco più di mille organizzazioni rispetto al 1998. Si è appena visto tuttavia che questa variazione nasconde nella realtà movimenti molto più consistenti. La ragione dietro queste variazioni così significative risiede nell'opera di continua revisione del registro, anche attraverso modalità ispettive, da parte della Commissione, un'opera tanto più efficiente se si pensa alla mole di organizzazioni che periodicamente fanno richiesta e vengono sottoposte a controllo. Delle 189.530 *charity* registrate nel 2004, 163.698 sono *charity* principali (*main*), differenziate dalle altre (*branches*) le quali agiscono quali organizzazioni sussidiarie delle precedenti³.

Del 2005 si dispone al momento il solo dato sulle charities principali che ammontano a 167.466 unità. Gran parte di queste (57% ovvero 95.526 *main charity*) sono piccole organizzazioni il cui reddito non è superiore alle 10 mila sterline annue (figura 4.3). Il gruppo successivo per estensione è quello costituito dalle *charity* con reddito compreso tra le 10 mila e le 100 mila sterline (48.781 organizzazioni pari al 29,13% sul totale). Nonostante questi 2 gruppi formino da soli oltre tre quarti dell'universo registrato (considerando solo le *main charity*), essi assorbono solo il 5%

del reddito totale. Come si evince dal grafico, il reddito totale si distribuisce su una minoranza formata da sole 4.901 *charity* (2,93%) che complessivamente assorbono l'80% delle risorse drenate dall'intero universo: ben 30,278 miliardi di sterline.

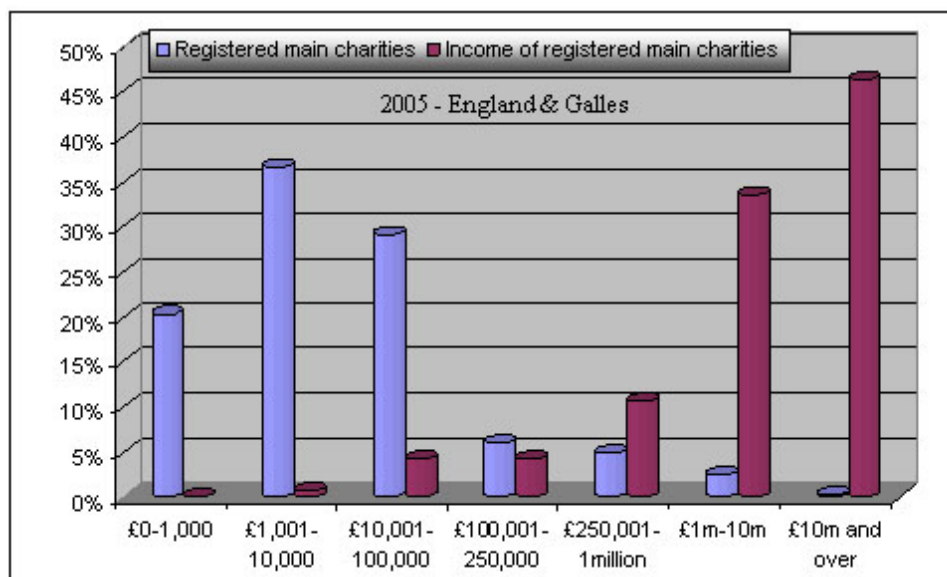


Figura 4.3: Main Charity registrate e distribuzione del reddito per fasce di reddito. Anno 2005. (Fonte: elaborazione dati Charity Commission)

Rispetto a sette anni prima le entrate dell'intero settore *charitable* hanno vissuto un incremento considerevole raddoppiando dai 19,75 ai 37,86 miliardi di sterline. A questa crescita si è accompagnato una riduzione delle organizzazioni più piccole (con entrate fino alle mille sterline annue), passando dal 37% al 20%, e una ulteriore concentrazione delle entrate presso le organizzazioni più sviluppate (dal 40,74% al 46%) (figura 4.4).

Rimanendo dentro un quadro economicistico, il contributo del mondo delle *charity* si evidenzia dalle cifre sul valore-lavoro aggiunto. Nel 2001 più di 3 milioni di volontari hanno operato all'interno delle *charity*, per un valore di circa 1 milione e mezzo di unità lavorative FTE e 15 miliardi di sterline. Leggermente meno esteso l'impiego di personale retribuito, "solo" 500.000 impiegati equivalenti a circa 451 mila unità FTE. Quello che sorprende è il tasso di crescita del comparto retribuito registrato mediamente: ben il 6,7%, superiore sia a quello del settore pubblico che a quello del settore privato *for-profit* (Strategy Unit Cabinet Office, 2002). Cifre notevoli, soprattutto se si considera che queste sono riferite ad un sottogruppo delle *charity*, definito dall'*Office for National Statistics* sotto l'etichetta di "*general charities*", che esclude circa il 40% tra le organizzazioni più sviluppate in quanto

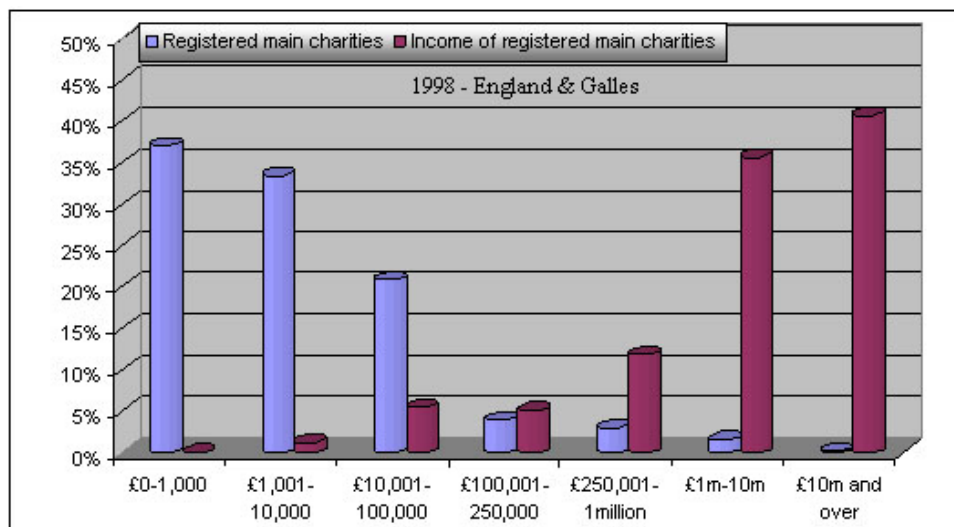


Figura 4.4: Main Charity registrate e distribuzione del reddito per fasce di reddito. Anno 1998. (Fonte: elaborazione dati Charity Commission)

non-departmental public bodies e *quasi non-governmental organisations* (e.g. *British Council, British Museum*). Considerando ciò, e la totale esclusione da questi numeri di tutte le varie piccole *charity* non tenute alla registrazione e le varie realtà associative non formalizzate ma pur operanti sul territorio e considerabili a tutti gli effetti *charity*, si comprende quanto esteso e quante potenzialità questo universo comporti.

Lungi tuttavia dal costituire una dimensione perfetta, quella delle *charity* presenta dei lati oscuri. Il primo concerne la distribuzione delle *charity* sul territorio. Le organizzazioni tendono infatti ad essere meno diffuse laddove maggiore è la loro necessità (Knight, 1993; Hatch, 1980; Abrams *et al.*, 1981; Davis-Smith *et al.*, 1995). Un caso certamente di “insufficienza filantropica” (Salamon e Anheier, 1996a; Salamon, 1987a;b) che tuttavia rinforza l’opinione di quanti vedono nel volontariato un fenomeno tipicamente connesso alla *middle-class* (Lynn e Davis-Smith, 1991) dove le classi operaie e le minoranze etniche sono messe da parte (Obaze, 1992; ADVANCE, 1988; Hedley e Rampersad, 1992). Colletti blu e minoranze etniche nonostante le “*equal opportunities*” sono fortemente sottorappresentati nelle grandi *charity* — quelle che contano realmente nelle azioni di pressione sul governo e di elaborazione delle *policies*— e ciò in modo proporzionale alla rilevanza del ruolo occupato. Alla più comune distinzione tra *charity* comunitarie e grandi *charity* dal marchio noto, si sovrappone una ben più problematica distinzione tra *charity* create in aree ricche, dove i promotori sono benestanti e che cercano di operare per il bene dei “loro” poveri (Liverpool University, 1990), e *charity* create da persone povere che operano

per il miglioramento delle proprie condizioni (Knight, 1993). Le comunità dei “*black people*”, i cui bisogni sono stati ignorati, sono state costrette a crearsi un “proprio” Terzo Settore (ADVANCE, 1988) che si dipana nel tessuto sociale in tante piccole realtà associative nate su esigue scorte di fondi ed incapaci di attrarne di maggiori da fonte pubblica a causa dei meccanismi della *contract-culture* (Hazell e Whybrew, 1993).

4.2.3 Charity nel Kent

In mancanza di dati a livello locale si è proceduto con la consultazione *online* del registro delle *charity*. Nel gennaio 2006 risultavano registrate nella contea del Kent (escludendo l’area autonoma di Medway) 3.487 *charity*. Per ognuna di queste sono disponibili presso il database del registro informazioni riguardanti i recapiti (indirizzi e talvolta numeri telefonici/fax e indirizzi e-mail), la descrizione delle attività, l’ambito territoriale, il settore di intervento, i destinatari, e le modalità operative. Sono inoltre disponibili informazioni in merito alle entrate e all’anno di iscrizione nel registro.

Per l’analisi del registro si è proceduto alla lettura di ciascuna delle schede informative delle *charity* registrate estraendo le informazioni sul reddito (talvolta tuttavia non presenti o non aggiornate all’ultimo anno dichiarativo), sull’anno di registrazione e sul tipo di attività svolta. Per quest’ultima informazione si è proceduto quando possibile ad una verifica incrociata dei dati contenuti nel registro con altre fonti —i.e. siti internet—. La classificazione delle attività risultanti è stata articolata facendo riferimento alle categorie dell’ICNPO non tuttavia senza qualche indecisione. Sebbene l’obiettivo di questo paragrafo non sia quello di discutere sulla valenza dell’ICNPO, che tra l’altro costituisce il sistema di classificazione del Terzo Settore maggiormente usato e riconosciuto a livello internazionale, non si può non evidenziare una certa difficoltà incontrata nell’utilizzo di questo strumento classificatorio. Certamente, a contribuire a gran parte delle indecisioni sperimentate nell’associare una organizzazione ad un settore piuttosto che ad un altro sono state l’inesperienza, il lavoro in solitario senza possibilità di avere un confronto e l’impossibilità di verificare puntualmente l’esattezza delle informazioni rinvenute nel registro mantenuto dalla *Charity Commission*. Considerando pur questi difetti di natura soggettiva è essenzialmente una la riflessione che si sente di dover fare. Nello specifico ciò che si crede debba essere rivista è la tendenza dell’ICNPO nel sovrapporre due piani

che tra loro andrebbero distinti: il piano dei fini e quello delle modalità usate per perseguirli. Come si vedrà maggiormente nel dettaglio a seguire, un gran numero di organizzazioni sono state classificate sotto la categoria “*Philanthropic Intermediaries And Voluntarism Promotion*” nella quale rientrano organizzazioni di promozione del volontariato, *grant-making* e *fund-raising organisation*. Nonostante a prima vista il problema sembrerebbe non sussistere per le grandi fondazioni laddove in quest’ultime il fine e i mezzi tendono a coincidere, è nelle piccolissime realtà associative dei “*Friends of*” o delle “*School Parent-Teacher Association*”, ad esempio, dove l’operato di raccolta fondi tende ad integrarsi perfettamente con l’intervento attivo in un settore specifico (nel settore educativo per promuovere lo studio degli studenti, anche attraverso incontri e attività a vario titolo; nella promozione degli aspetti storici e culturali di chiese o del valore delle arti musicali, pittoriche e teatrali; nella sensibilizzazione verso le condizioni degli ammalati e dei bisogni specifici da essi rappresentati) senza la possibilità di distinguere in modo corretto ai fini analitici l’aspetto dei mezzi da quello dei fini. Per questa motivazione una revisione dell’ICNPO sarebbe forse opportuna cercando di discernere in modo più efficace le due dimensioni citate. Vediamo adesso sintetizzate le informazioni ricavate dall’analisi del registro effettuata.

Il grafico 4.5 raffigura l’andamento delle registrazioni nel periodo che va dal Gennaio 1962 al Gennaio 2006. La linea che rappresenta la frequenza delle registrazioni per anno mostra due picchi piuttosto evidenti. Il primo è in corrispondenza della istituzione del registro. L’alto numero di frequenze nel periodo tra il 1962 e il 1963 è quindi da ricondurre solo in parte alla costituzione di nuove *charity*, quanto piuttosto frutto della registrazione di *charity* precedentemente formatesi. Il numero di registrazioni annue decresce progressivamente nei due anni a seguire per effetto del progressivo smaltimento delle operazioni di registrazione arretrate. Il secondo picco coincide con la riforma dei poteri della *Charity Commission (Charity Act 1993)* la quale si vede attribuire potere ispettivi favorendo il controllo continuativo sull’universo delle *charity* e consentendo un migliore aggiornamento del registro stesso. Anche in questo secondo caso, quindi, il picco è probabilmente da imputare in gran misura a distorsioni create da fenomeni diversi che non la costituzione di nuove *charity* in proporzioni superiore alla media. Prendendo in considerazione quanto affermato, diventa realistico sostenere che nell’arco di tempo considerato l’istituzione di nuove *charity* segue dei ritmi costanti aggirandosi intorno alle 50 nuove organizzazioni per anno nel territorio considerato. Una interpretazione favorita anche dall’esame delle frequenze cumulate, meno sensibili ai picchi annuali, che descrivono

una crescita fondamentalemente costante.

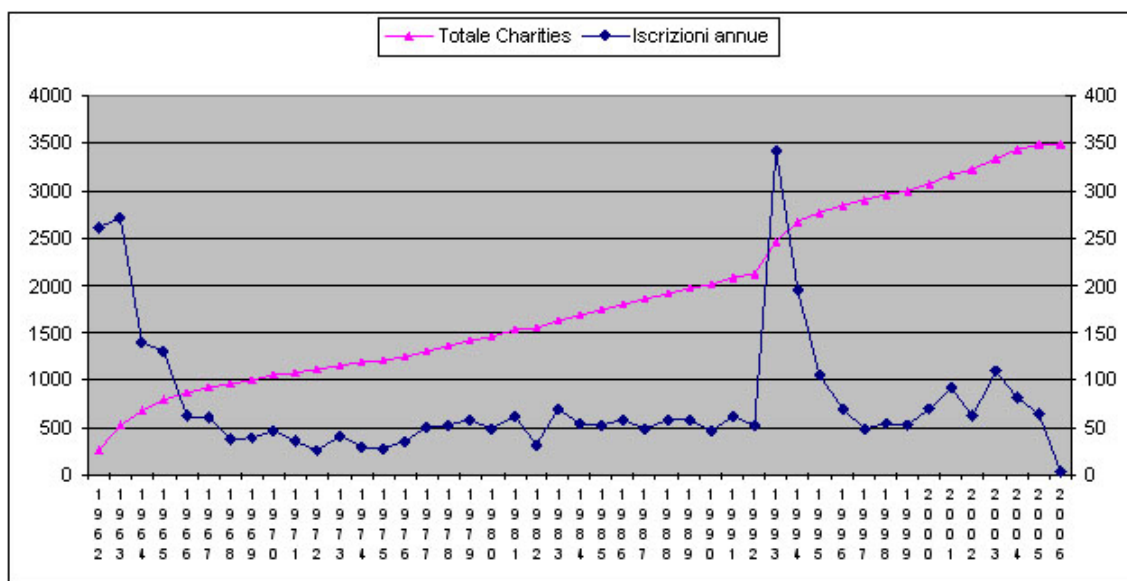


Figura 4.5: Registrazione delle charity in Kent, dal 1962 al 2006. (Fonte: elaborazione personale su dati registro Charity Commission).

La distribuzione delle *charity* nella contea del Kent presenta una preponderanza netta di alcuni settori rispetto agli altri (figura 4.6). Il settore della cultura e ricreazione con 1.100 charities (31,53%) è il settore predominante per numerosità della popolazione: al suo interno sono le organizzazioni rivolte alla creazione e al mantenimento di spazi ricreativi, culturali e sportivi. Il primo comparto di questa categoria è formato da tutte quelle *charity* rivolte alla promozione delle arti e della cultura, alla sensibilizzazione verso i beni culturali o architettonici e alla loro tutela (comparto 1.100). La eterogeneità dei fini e delle denominazioni non consente una descrizione diversamente sintetica. Ben diversa invece la situazione per i restanti due comparti. Il comparto 1.200 contiene le organizzazioni a carattere ricreativo e sportivo. Quasi la totalità delle *charity* ricreative è composto da organizzazioni rivolte al mantenimento di “*hall*”, ossia di spazi chiusi destinati alle più diverse attività⁴ (272 *charity*), e dai *social club* —i.e. “*Women’s institute*”⁵— (260 *charity*). Le *charity* rimanenti in questo comparto hanno come scopo la costituzione e il mantenimento di *playing field* (molti sotto la denominazione “*King George*”) e di infrastrutture sportive. Il terzo sottogruppo del primo settore (1.300), è formato da organizzazioni il cui obiettivo è quello di fornire servizi ai propri membri e alla comunità.

In fase di categorizzazione delle informazioni è sorto a questo punto un ulteriore problema. Inizialmente si erano classificate come appartenenti a questo comparto

anche associazioni di carattere massonico il cui fine è la costituzione di un fondo per le vedove e gli orfani di ex-confratelli (vari “*Rotary club*”, “*Lodge fund*” e “*Inner wheel club*”) o per *general charitable purposes*. Si è preferito tuttavia far rientrare le prime nel comparto 4.300, quella delle organizzazioni il cui fine è la raccolta fondi e beni materiali (coperte, vestiti ecc. . .) per i poveri, e le seconde nel comparto 8.100 delle organizzazioni a carattere filantropico. Pertanto, il comparto 1.300 risulta essere formato da un’unica tipologia di organizzazioni (varie “*Royal air force*” o “*Royal naval association*”) il cui scopo è invariabilmente quello di promuovere il reclutamento militare, rinsaldare la memoria collettiva del corpo militare, e aiutare i figli e le mogli di ex-militari⁶.

Nel campo della educazione e della ricerca (gruppo 2) prevalgono le *pre-school*. Queste organizzazioni si pongono come obiettivo lo sviluppo delle doti scolastiche ritenute necessarie al perseguimento con successo dell’iter scolastico. Per loro natura queste scuole rientrano tutte nel gruppo della educazione primaria e secondaria (sottogruppo 2.100) e costituiscono circa il 70% del totale delle *charity* del sottogruppo e circa il 60% sul totale delle *charity* nell’intero settore educativo e ricerca. Nuovamente in questo caso l’ICNPO mostra il suo limite nel categorizzare efficacemente le realtà di Terzo Settore. L’ICNPO distingue infatti tra *pre-school* e *playgroup* inserendo le prime nei servizi educativi (gruppo 2) e le seconde nel settore dei servizi sociali (gruppo 4). Tuttavia, non è raro trovare all’interno del registro *charity* denominate *pre-school* che nella descrizione delle proprie attività usano esplicitamente il termine di *playgroup*.

Il criterio adottato nella attribuzione ad una categoria piuttosto che ad un’altra delle diverse organizzazioni è stato quello del confronto tra denominazione usata e la descrizione delle attività. Laddove per i *playgroup* emergesse un orientamento fondamentalmente ludico si è optato per la classificazione nei servizi sociali rivolti ai bambini, mentre si sono inserite nel settore educativo quei playgroups che, in situazioni di ambiguità, mostravano nella descrizione delle attività o un orientamento educativo o, in modo più esplicito, il termine “*pre-school*”.

Il grafico 4.6 evidenzia come il settore della sanità sia scarsamente sviluppato, per lo meno in termini di unità organizzative rivolte alla fornitura di servizi di carattere sanitario. In totale le *charity* in questo settore sono 23, di cui 14 sono organizzazioni di “*Crisis Intervention*” (3.300) —organizzazioni che intervengono in caso di suicidi, abusi e violenze—. Solo due invece le *charity* con funzioni di assistenza sanitaria vera

e propria, appartenenti al comparto 3.200 ossia a quel campo di servizio riguardante servizi a carattere residenziale per gli invalidi gravi e per gli anziani con particolari patologie. Sette invece le *charity* raggruppate sotto la categoria residuale “*Other Health Services*” corrispondente al sotto-gruppo 3.400 nel quale confluiscono enti per la promozione dell’igiene e profilassi, per i servizi ambulatoriali, riabilitativi e d’emergenza (e.g. ambulanza). Concretamente di queste sette *charity* una fornisce servizi di trasporto d’emergenza, una servizi ambulatoriali per i malati di reni, e le restanti servizi terapeutici di varia natura.

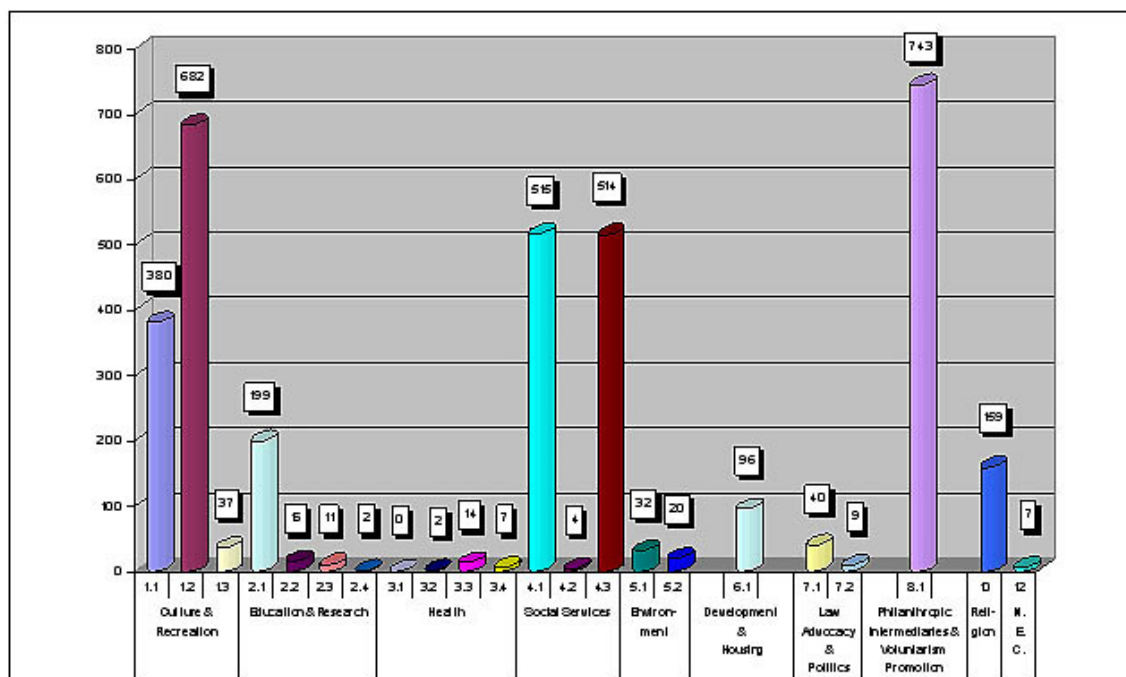


Figura 4.6: Charity in Kent distribuite per settore di attività (ICNPO). (Fonte: elaborazione personale su dati registro Charity Commission)

Quello dei servizi sociali è il secondo settore per diffusione con 1.029 organizzazioni. Formato da tre comparti, quello dei servizi sociali veri e propri (4.100), quello per gli interventi di emergenza internazionale, per l’aiuto ai profughi e la fornitura di alloggi temporanei (4.200), ed infine quello formato dalle *charity* il cui obiettivo è il supporto del reddito e l’assistenza materiale ai poveri e bisognosi (4.300). Il primo e il terzo sottogruppo sono, in modo evidente, i più popolosi, distribuendosi tra di loro in modo sostanzialmente uniforme. Come accennato precedentemente, rientrano nel sottogruppo 4.100 le *charity* con funzioni ricreative e ludiche per i bambini, il cui ruolo è funzionale soprattutto in termini di integrazione e sviluppo della personalità del bambino in un ambiente più sano possibile. Per questi *playgroup* infatti l’interazione con i genitori sembrerebbe costituire un tratto fondamentale⁷. Ma quello dei

playgroup non è l'unico caso caratterizzato da una ambivalenza di categorizzazione. Anche i *youth club* (*YMCA*, *YWCA*, *Boy Scout*, *Girl Scout*, *Big Brother/Big Sister* ecc...), che formano una componente consistente del primo sottogruppo —circa il 40% delle 515 *charity*— e che vedono il coinvolgimento di un gran numero di volontari (Kendall e Knapp, 1995), detengono dei caratteri non del tutto definibili in termini di servizi sociali per i giovani, sebbene siano esplicitamente inclusi in tale gruppo dall'ICNPO. Mentre, quindi, i *playgroup* si collocano a cavallo tra i servizi puramente ricreativi, quelli educativi ed integrativi, allo stesso modo gli *youth club* detengono tanto i caratteri delle organizzazioni ricreative che di quelle attive per favorire l'integrazione e il corretto sviluppo dei giovani. È difficile quindi in entrambi i casi valutare con piena certezza a quale sottogruppo essi devono essere riferiti. Solo una attenta analisi caso per caso, o un sistema di categorizzazione diversamente sensibile permetterebbe la risoluzione delle ambivalenze illustrate.

I destinatari delle *charity* nel sottogruppo 4.100 sono soprattutto gli anziani, i portatori di handicap fisici e/o mentali, i bambini nati in famiglie disagiate, e in misura minore gli *homeless* (per servizi diversi dagli *shelter* temporanei) e i *carer*. Per quasi tutte queste categorie di utenti è facilmente individuabile la ricorrenza di *brand* nelle *charity*. Quasi tutte le organizzazioni per gli anziani, ad esempio, presentano la denominazione “*Age concern*”, per i portatori di handicap ricorrenti sono il brand “*Mencap*” e “*Mind*”, mentre per i bambini “*Home-Start*”. Non mancano inoltre associazioni dedicate a persone con particolari malattie (cancro, alzheimer, epilessia) per il supporto sia in termini materiali che di *counselling* ed *advocacy*. Quest'ultime tuttavia rappresentano una quota minima sul totale delle *charity*.

Le organizzazioni di aiuto ai poveri (4.300) costituiscono per certi versi il re-taggio di una concezione dell'aiuto in termini assistenziali e paternalistici. Il fine di queste *charity* varia dal fornire rifugio in *almshouse* alla distribuzione di vestiti, cibo e altri beni materiali (finanche carbone, thè, o un “pasto completo per Natale”); espressioni come “*deserving poor*”, “*aged, poor, sick or disabled*” e “*persons in need*” nell'indicare i beneficiari dell'intervento della *charity* mettono ulteriormente in risalto le radici storiche di queste organizzazioni. Una affermazione non solo dettata da una intuizione ma confermata anche dal grafico ottenuto guardando al periodo di registrazione di queste organizzazioni (figura 4.7). Usando le organizzazioni che forniscono servizi sociali (4.100) come strumento di contrasto, si distinguono 2 percorsi differenti. Da una parte abbiamo le *charity* del terzo comparto (4.300) concentrate per iscrizione soprattutto nei primi anni del registro. Dall'altra, abbiamo una mi-

nore concentrazione delle organizzazioni del primo sottogruppo più uniformemente dislocate sull'asse temporale mostrando, già a partire del 1970, maggiori tassi di iscrizione. Ciò che si vuole in altri termini evidenziare è il forte peso sulla popolarità del sottogruppo in questione di organizzazioni relativamente anziane, costituite sul vecchio modello della *charity*⁸. La presenza di iscrizioni di organizzazioni sotto questo gruppo anche dopo i primi anni dalla creazione del registro è dovuta sia alla crescente diffusione di fondi promossi da organizzazioni massoniche rivolte alle famiglie bisognose di ex-confratelli, in particolar modo a cavallo degli anni '90, sia per la costituzione di alloggi rivolti soprattutto ad anziani versanti in condizioni di povertà. Molte di queste *charity*, come vedremo meglio successivamente affrontando l'ampiezza dei redditi, presenta entrate inferiori alle 1.000 sterline annue suggerendo la presenza al loro interno di una quantità minimale di personale.

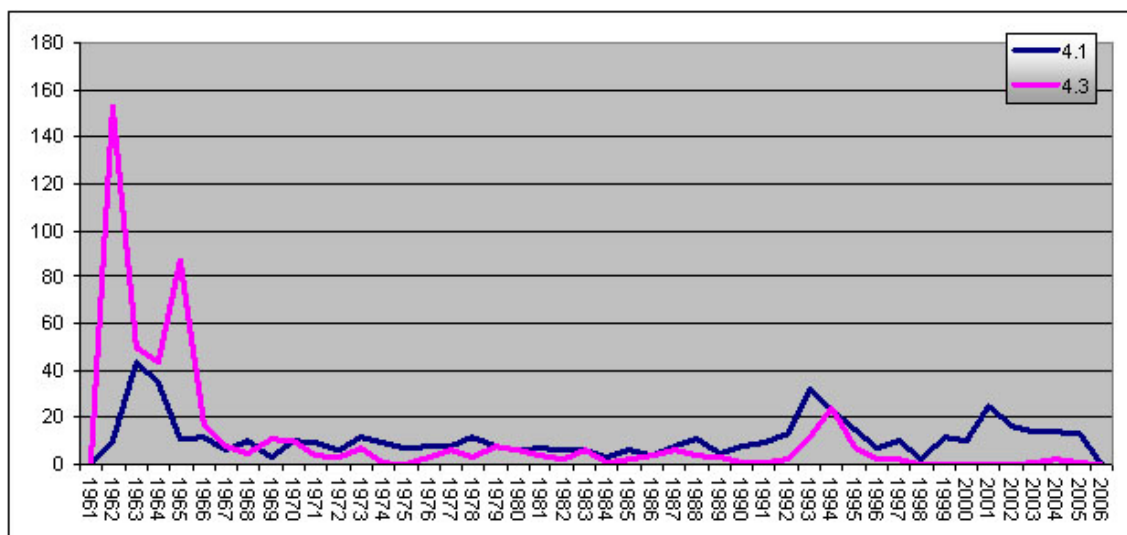


Figura 4.7: Charity del sottogruppo 4.1 e 4.3 distribuite per anno di registrazione. (Fonte: elaborazione personale su dati registro Charity Commission).

Il settore ambientale conta un numero di organizzazioni poco al di sopra delle 50 unità, distribuito per tre quinti nel primo gruppo, tutela e valorizzazione del territorio e del paesaggio, e per i restanti due quinti nel campo della tutela degli animali e mantenimento di “*pet cemeterie*”.

Il settore del “*Development & Housing*” (colonna ‘6.1’ nella figura 4.6) include al suo interno esclusivamente organizzazioni di sviluppo comunitario, 96 in tutto. Sono quelle charities conosciute come *community centre*, piccolo luoghi di aggregazione della popolazione locale, spesso di piccole frazioni cittadine, nate per fornire servizi di intrattenimento o di “formazione” (piccoli corsi di informatica, corsi di yoga,

di pittura ecc...) e comunque orientati alla promozione della coesione sociale e dell'incontro inter-generazionale.

Nel campo dell'*advocacy* e dei servizi a carattere legale (gruppo 7) rientrano 49 organizzazioni. Più esattamente appartengono al primo sottogruppo (7.100) organizzazioni di *advocacy* (tra cui alcune legate specificatamente a minoranze etniche) e al secondo (7.200) organizzazioni di intermediazione legale e i "*Neighbourhood Watch Schemes*", schemi di azione cittadina per la riduzione dei piccoli crimini. 18 delle 40 *charity* nel comparto 7.100 sono i noti "*Citizens Advice Bureaus*" organizzazioni di consulenza multi-tematica rivolti ai cittadini. Altre organizzazioni sono rivolte alla difesa e alla promozione degli interessi di portatori di handicap fisici o mentali. Le rimanenti sono costituite da schemi di "*neighbourhood watching*" e da organizzazioni di intermediazione legale legate alla *charity* nazionale "*Mediation*".

Il dominio della filantropia e della promozione del volontariato (settore 8) è il terzo grande blocco di *charity* formato da ben 743 unità. Si tratta di organizzazioni *grant-making* o *fund-raising* i cui beneficiari principali sono le scuole e gli ospedali. Molte di queste *charity* sono "*Friends of...*" con il riferimento esplicito all'ente beneficiario. Numerosi sono anche i PTA, ossia le "*Parent-teacher association*", organizzazioni il cui fine fondamentale è quello di raccogliere fondi per le attività scolastiche ma che, in alcuni casi, contemplano tra le loro attività anche momenti di raccordo e confronto tra i genitori e gli insegnanti. In misura minore, qualche decina, sono presenti anche i "*volunteer bureau*" finalizzati alla promozione del volontariato e alla dislocazione dei volontari sul territorio. Spesso all'attività di pura promozione si affiancano, in tali enti, interventi diretti di carattere sociale e di *advocacy*.

Per quanto riguarda la dimensione economica delle *charity* del Kent i dati disponibili non erano sempre completi e uguali per tutte le schede. Si è proceduto pertanto a creare un dato di sintesi che descrivesse l'entità delle entrate delle organizzazioni attraverso una semplice media sui redditi degli ultimi tre anni per come disponibili nelle schede informative. Il risultato complessivo è coerente con i dati nazionali precedentemente mostrati. La gran parte delle *charity*, il 62,74% (2.059 organizzazioni) ha un reddito medio annuo uguale o minore le £10.000. Poco più della metà delle organizzazioni della prima fascia, quelle che godono di entrate fino alle £1.000 (21,21%), presentano un reddito medio annuo estremamente basso compreso tra le £0 e le £100, sintomo di una esistenza più virtuale che sostanziale. Man mano che si sale nella fascia di reddito il numero delle *charity* si flette sensibilmente.

Il 29,52% delle *charity*, 969 guardando alla numerosità del gruppo, ha un reddito compreso tra le £10.000 e le £100.000 mentre solo il 7,74% (254 organizzazioni) possiede un reddito superiore alle £100.000. Di quest'ultimo gruppo, infine, solo una porzione minima (lo 0,15% sul totale, ovvero 5 *charity*) può contare su entrate superiori al milione di sterline (figura 4.8)⁹.

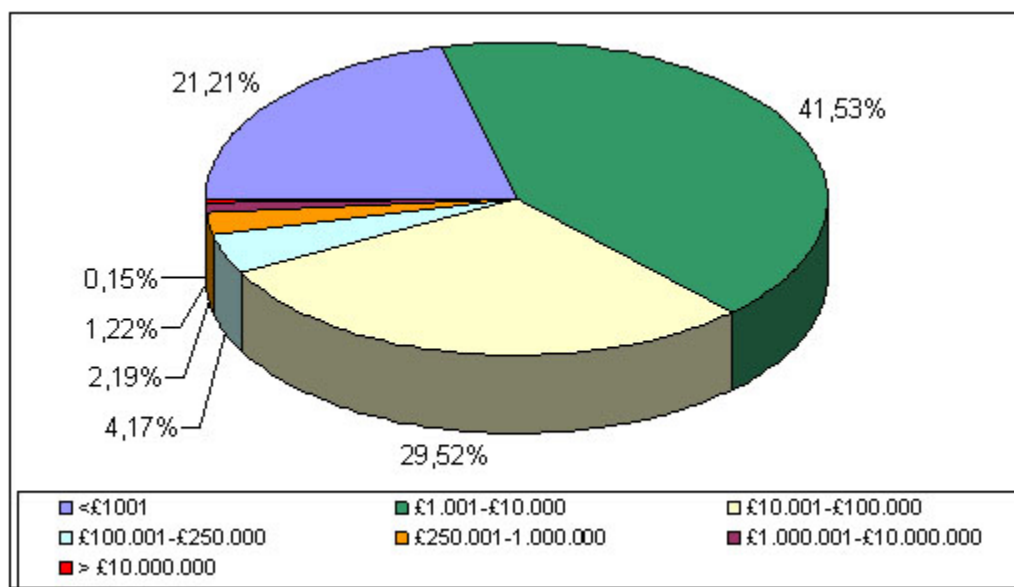


Figura 4.8: *Charity in Kent distribuite per classe di entrata media annua (media calcolata su ultimi 3 anni). (Fonte: elaborazione personale su dati registro Charity Commission).*

Le figure 4.9 e 4.10 sono state ottenute disaggregando i dati per i settori di intervento (i numeri sull'asse dell'ascisse si riferiscono ai codici numerici usati nell'ICNPO). Da esse si evince come ogni settore di attività sia caratterizzato, sotto il profilo delle fasce di reddito, da una specifica impronta. Tralasciando alcuni settori secondari per la nostra analisi (5, 10 e 12)¹⁰, concentriamo l'attenzione per i settori più immediatamente attinenti ai servizi di welfare. Tra quest'ultimi le *charity* tendenzialmente più povere sono quelle che operano nell'ambito ricreativo e culturale: oltre il 70% di queste possiede un reddito annuo inferiore o uguale alle £10.000 e il 97% inferiore alle £100.001. All'estremo opposto il settore sanitario che, se pur conta un numero molto basso di unità, presenta la più alta concentrazione di *charity* con entrate maggiori di £100.000 (26%). Guardando i redditi più alti —quelli superiori al milione di sterline— è tuttavia il settore dell'educazione a presentare le *charity* più ricche con l'8% degli enti con reddito compreso tra il milione e i 10 milioni di sterline e l'1% con reddito superiore i 10 milioni di sterline (figura 4.9).

Data questa descrizione generale, guardiamo ai medesimi dati ulteriormente di-

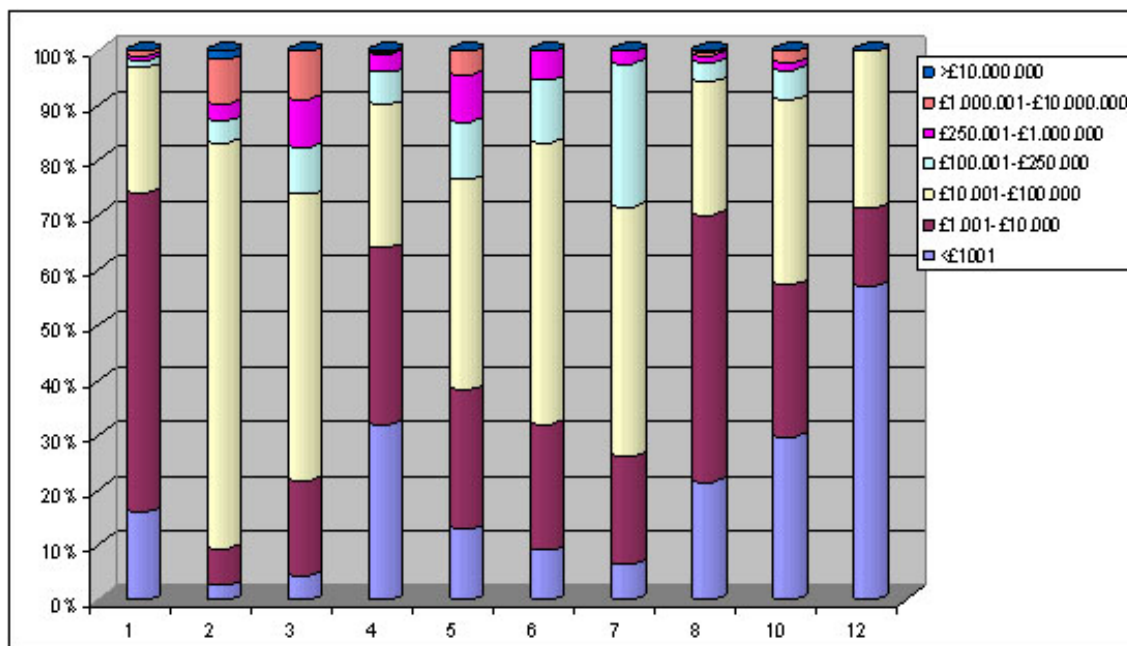


Figura 4.9: Distribuzione delle charity per settore di intervento e classe di entrata media annua. (Fonte: elaborazione personale su dati registro Charity Commission).

saggregati (figura 4.10). Questi ultimi servono soprattutto per mettere in evidenza alcuni tratti caratteristici all'interno dei settori come sorta di completamento ai commenti precedentemente fatti in merito alla numerosità della popolazione. Le percentuali disaggregate svelano infatti elementi di riflessione coerenti con quanto affermato prima. Se in generale le charities nel primo gruppo, quelle impegnate nelle attività culturali e ricreative, si delineavano come quelle tendenzialmente più povere, l'osservazione per sottogruppi mostra come il pattern tenda a differenziarsi all'interno del primo settore, così come pure accade per gli altri settori che andremo a vedere. Difatti, da un lato abbiamo le organizzazioni ludico-sportive e ricreative e i club per ex-militari, organizzazioni che richiedono per lo più piccoli budget e scarso personale, dal tratto maggiormente volontaristico ed "introverso", dall'altra nella pur molteplicità di organizzazioni di stampo hobbistico per la promozione delle arti e della cultura spiccano grandi organizzazioni strutturate e rivolte ad un pubblico più ampio che non i semplici associati, organizzazioni che gestiscono talvolta ingenti flussi di denaro e che sono gioco-forza obbligati ad un maggiore dinamismo interno per il fatto stesso di avere a che fare con una utenza terza rispetto all'organizzazione e numerosa. Ci si riferisce per esempio ai musei, o alle charities che gestiscono patrimoni architettonici.

Le charity che operano nel campo educativo sono, per gli stessi motivi appena

citati, a più alta fascia di entrate medie e ciò vale soprattutto per gli istituti che forniscono educazione di alto livello. Nonostante le numerose *pre-school* che popolano il gruppo ‘2.1’ si interfaccino con una utenza terza rispetto i soci delle *charity*, il numero limitato dell’utenza e il carattere ludico dell’atto educativo consentono una minore quota di risorse sia monetarie che professionali. Sono le scuole per l’istruzione primaria e secondaria, come la “*King’s School*”, a popolare le fasce di reddito maggiore sebbene con percentuali intorno al 13%. Nel campo dell’educazione di alto livello (università e corsi post-laurea), si riduce il numero delle *charity* di fascia medio-bassa (il 36% ha entrate medie inferiori alle £100.001) mentre aumentano a ben il 43% le *charity* con entrate rientranti nella fascia media (compresa tra le £100.001 e le £250.000) e al 14% quelle con entrate alte. Nel terzo sottogruppo a cui appartengono le scuole professionali e per gli adulti (come le università per la terza età) vi è nuovamente una concentrazione di piccole *charity*; nonostante la dicitura “*University of Third Age*” (U3A) possa lasciare intendere l’esistenza di organizzazioni medio grandi di fatto queste *charity* —3 in tutto su 13 *charity* di questo sotto-gruppo— possiedono entrate non maggiori le £8.000 sterline annue.

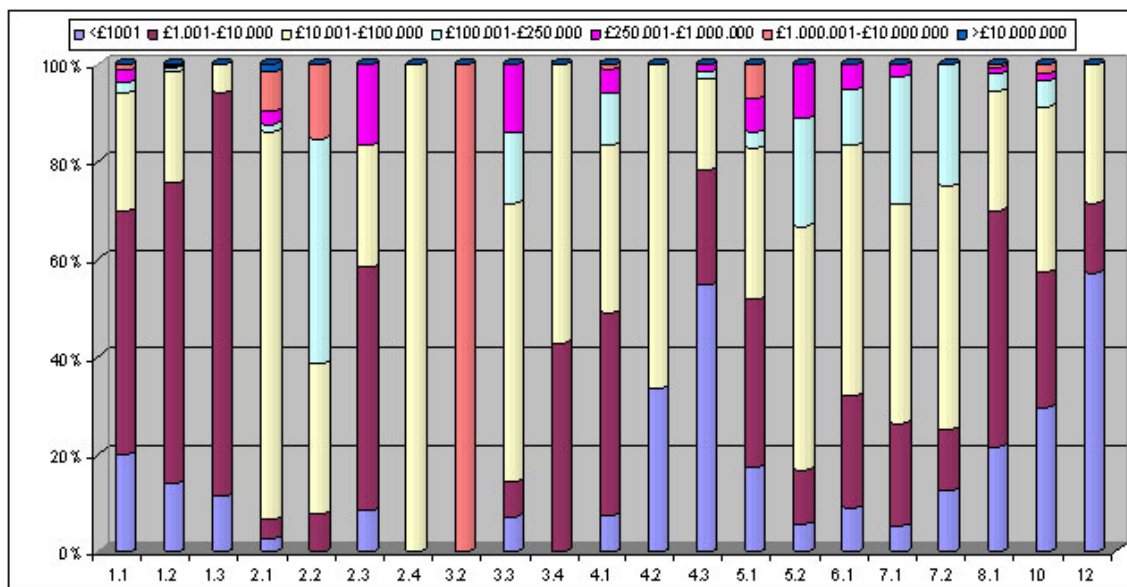


Figura 4.10: Distribuzione delle *charity* per settore di intervento e classe di entrata media annua (dettaglio per sotto gruppi). (Fonte: elaborazione personale su dati registro Charity Commission).

Nel campo sanitario si distinguono le due organizzazioni che forniscono servizi residenziali per l’ingente somma di entrate che le caratterizzano mentre sull’altro versante più modesto è il regime di entrate per le organizzazioni che forniscono servizi sanitari “residuali” (‘3.4’) caratterizzate per il 43% da redditi compresi tra

le 1.000 e le 100 mila sterline e per il restante 57% da entrate oscillanti tra le 100 mila e le 250 mila sterline. Nella categoria dei servizi sociali l'estesa presenza di associazioni per i giovani e di *youth club* incide indubbiamente nell'abbassare l'entità delle entrate medie nel sottogruppo '4.1' mentre la presenza di tradizionali *charity* caritative determina lo stesso effetto per il sottogruppo '4.3'. Nel primo sottogruppo, tuttavia, esiste un numero cospicuo (29 per le ultime tre fasce di entrate medie annue, pari al 6,24%) di organizzazioni fornitrici di servizi sociali al pubblico¹¹ le quali possono pregiarsi di entrate medie di una certa consistenza (fino ad un massimo di £19.500.000 medie annue) diversamente dal sottogruppo '4.3' nel quale le "grandi" *charity* sono solo 8 (1,61%).

Degli ultimi settori quello filantropico merita particolare attenzione. Per quest'ultimo spiccano le grandi fondazioni i cui fondi vanno a beneficio di studenti. Anche in questo caso, come per i settori '4.3' e in parte '4.1', al numero consistente di unità organizzative non corrisponde un altrettanto importante peso in termini economici per cui a conti fatti sono solo poche le organizzazioni che rispetto la massa fanno la differenza.

4.3 Il Terzo Settore in Italia

4.3.1 L'universo nonprofit in Italia

Nel 2001 l'ISTAT pubblica il primo censimento del nonprofit Italiano i cui dati sono riferiti al 1999. In tale data l'universo italiano del nonprofit conta 221.412 organizzazioni. La distribuzione di questi istituzioni varia nel territorio (tabella 4.4). Dalle percentuali osservabili nella tabella sottostante si rileva come l'Italia settentrionale accolga più della metà del totale delle organizzazioni nonprofit, mentre il Sud e il Centro ospitano, rispettivamente il 27,7% e il 21,2% delle organizzazioni. L'indice di densità, più che la semplice distribuzione percentuale, consente di evidenziare ulteriormente la diversa distribuzione del fenomeno sul territorio. Calcolando il numero di enti per 100 mila abitanti, infatti, emerge un nonprofit particolarmente debole nel meridione d'Italia, mentre il Centro recupera posizioni affiancandosi alla situazione del Nord. Il Mezzogiorno italiano conferma quindi una minore presenza del nonprofit con la regione calabrese che presenta densità ancora più basse delle medie meridionali.

	<i>istituzioni (% su totale Italia)</i>	<i>istituzioni per 100 mila abitanti</i>
Italia	-	38,4
-Nord	51,1	44
-Centro	21,2	42,3
-Sud	27,7	29,4
Calabria	2,4	25,8

Tabella 4.4: *Distribuzione ONP per area territoriale in valori percentuali e numero medio istituzioni per abitante. Dati 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)*

Gran parte delle organizzazioni è stata fondata dopo il 1980, ma è soprattutto negli anni '90 che si registra un incremento notevole, probabilmente per l'influenza della legislazione speciale sul volontariato e sulla cooperazione sociale approvata nel 1991. Nuovamente, dalla distribuzione temporale per anno di fondazione emerge una rilevante differenziazione del Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia. A fronte di una sostanziale omogeneità dei dati tra la media nazione e i valori del settentrione e del Centro, la diffusione del nonprofit nel Sud italiano presenta un ritardo fino al 1980 per poi accelerare a partire dall'inizio degli anni '80. La diffusione del nonprofit nel meridione, ed in Calabria, appare infatti più lenta per poi accelerare negli anni '90. Anche in questo caso il richiamo alla legislazione speciale potrebbe risultare efficace soprattutto tenendo conto delle opportunità occupazionali aperte dalle stesse e degli alti livelli di disoccupazione nel territorio meridionale (tabella 4.5).

	<i>fino al 1950</i>	<i>1951-1960</i>	<i>1961-1970</i>	<i>1971-1980</i>	<i>1981-1990</i>	<i>dopo 1990</i>
Italia	4,6	2,2	3,6	11,1	23,3	55,2
Nord	5,5	2,7	4,4	12,2	23,1	52
Centro	4,7	2,2	3,6	11,1	23,6	54,8
Sud	2,9	1,1	1,9	9,2	23,5	61,4
Calabria	3,1	0,9	2,1	7,5	21,5	64,9

Tabella 4.5: *Distribuzione ONP per anno di costituzione. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)*

In generale, la distribuzione per settori letta per aree geografiche (Nord, Centro e Sud) mostra una certa omogeneità date le poche e poco significative variazioni (tabella 4.6). Il settore di attività che vede il maggior numero di istituzioni è quello culturale e ricreativo (63%). I servizi sociali e sanitari formano il secondo grande ramo di intervento, (il primo considerando solo i settori legati alla produzione di welfare), sebbene attestandosi su frequenze più basse con i servizi sociali leggermente più sviluppati di quelli sanitari —rispettivamente al 9% e al 4%—. Anche le relazioni di rappresentanza presentano una notevole diffusione, in particolare al Centro che mostra dati sopra la media. Tra i settori meno sviluppati osserviamo l'attività

indirizzata alla cooperazione internazionale, alla promozione del volontariato e alla protezione ambientale (tutte con frequenza pari all'1%) e le attività per la tutela dei diritti (2%).

	<i>Italia</i>	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Calabria</i>
Cultura, sport e ricreazione	63%	63%	62%	64%	61%
Istruzione e ricerca	5%	6%	5%	4%	6%
Sanità	4%	5%	5%	3%	3%
Assistenza sociale	9%	9%	8%	9%	9%
Ambiente	1%	2%	1%	1%	2%
Sviluppo economico e coesione sociale	2%	2%	2%	2%	2%
Tutela dei diritti e attività politica	3%	3%	4%	3%	4%
Filantropia e promozione del volontariato	1%	1%	1%	0%	0%
Cooperazione e solidarietà internazionale	1%	1%	1%	0%	0%
Religione	3%	2%	3%	4%	4%
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	7%	6%	9%	8%	9%
Altre attività	1%	1%	1%	1%	1%

Tabella 4.6: ONP per settore di attività (ICNPO). Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

Passando dalla distribuzione delle organizzazioni per settore al numero di personale retribuito e volontario è possibile comprendere il livello di sviluppo dei singoli settori e soprattutto il grado di contribuzione dei settori alla sfera economica e sociale. La tabella 4.7 sintetizza alcuni indicatori sul personale delle organizzazioni nonprofit distinguendo tra personale volontario (volontari, religiosi e obiettori di coscienza) e personale retribuito (dipendenti, dipendenti esterni e collaboratori). Rispetto alla classifica di rilevanza dei settori deducibile dal grafico precedente, il quadro muta sensibilmente: stilando una classifica decrescente dei settori per entità numerica del personale il settore ricreativo si colloca in fondo alla lista, salvato dall'ultima posizione dal solo settore delle relazioni sindacali e di rappresentanza degli interessi, mentre la sanità e l'assistenza sociale assorbono gran parte del personale con, rispettivamente, 110 unità per istituzione nel sanitario e 59 nell'assistenza sociale.

La ripartizione del volontariato tra i diversi settori è influenzata da due fattori: il numero di organizzazioni operanti nel settore e la loro dimensione da una parte, e la presenza entro queste ultime di ruoli a bassa specializzazione ed alta relazionalità

	Volontari		Dipendenti		Totale personale per istituzione
	%	Vol. per istituzione	%	Dip. per istituzione	
Cultura, sport e ricreazione	52,1	14	8,5	5	19
Istruzione e ricerca	3,6	18	19,8	19	37
Sanità	9,9	36	22,8	74	110
Assistenza sociale	15,3	32	28,5	27	59
Ambiente	2,6	29	0,4	9	38
Sviluppo economico e coesione sociale	1,1	12	5	17	29
Tutela dei diritti e attività politica	6,5	37	1,9	8	45
Filantropia e promozione del volontariato	1,4	44	0,1	3	47
Cooperazione e solidarietà internazionale	1,1	27	0,2	4	31
Religione	4,1	31	2,2	10	41
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	2	8	8,5	6	14
Altre attività	0,4	12	2	14	26
Tot.	100	18	100	16	34

Tabella 4.7: Volontari e dipendenti. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

adatti ad essere svolti da personale volontario dall'altra. Nel campo delle attività "espressive", logicamente affini ad un pieno coinvolgimento dei volontari, spicca il settore culturale e ricreativo forte soprattutto della presenza di numerose organizzazioni sparse nel territorio. Seguono per presenza di volontari le organizzazioni impegnate nel campo dei servizi di assistenza sociale e sanitari. L'elevata numerosità di organizzazioni operanti nel campo dei servizi, tradizione caratteristica del Terzo Settore italiano (Barbetta, 1996a; 2000; Donati, 1996), e la possibilità di operare all'interno di esse ricoprendo ruoli non richiedenti profili professionali, aiuta a comprendere il perché di questa notevole presenza del volontariato. Il settore dei servizi sanitari non costituisce rispetto a quanto detto un'eccezione. Appartengono a questo settore infatti numerose organizzazioni dedite a servizi senza ricovero (ambulanza, donazioni sangue) che ben si prestano ad un coinvolgimento intensivo di personale volontario (Barbetta, 1996a). È bene ricordare, tuttavia, che la presenza di volontari nelle organizzazioni di servizio non garantisce un coinvolgimento concreto nei processi decisionali e nella elaborazione degli schemi culturali ed identitari. Il fisiologico *turn-over* elevato e la collocazione potenziale dei volontari in attività di carattere secondario, ai margini dei processi decisionali e relazionali dell'organizzazione, costituiscono fattori non marginali nell'influenzare i contenuti esperienziali dei volontari e nella capacità di questi ultimi nel sfavorire l'irrigidimento verso quelle derive organizzative burocratiche e managerialistiche che possono deprimerne il

carattere “sociale” originario (Borzaga e Fazzi, 2000).

Mentre per i volontari si è osservata una distribuzione trasversale tra organizzazioni espressive ed organizzazioni di servizio, il personale retribuito tende a concentrarsi per oltre tre quarti all’interno del settore dei servizi sanità, dell’assistenza sociale e dell’istruzione e ricerca, una ripartizione che trova ulteriore conferma nei valori indicanti il numero di personale mediamente presente per ogni ente. L’elevata presenza di personale retribuito rappresenta la prova più tangibile e facilmente riconoscibile del processo di professionalizzazione che sta affrontando l’intero Terzo Settore italiano, compreso della sua componente più tipicamente volontaristica (Frisancho, 2004), che favorisce la polarizzazione verso realtà organizzative agli antipodi: piccole, estremamente informali e mantenute attraverso la preponderanza dell’apporto volontario da una parte, grandi, formalizzate, dipendenti dai fondi pubblici e sviluppate intorno a figure prevalentemente professionali dall’altra (Borzaga e Fazzi, 2000).

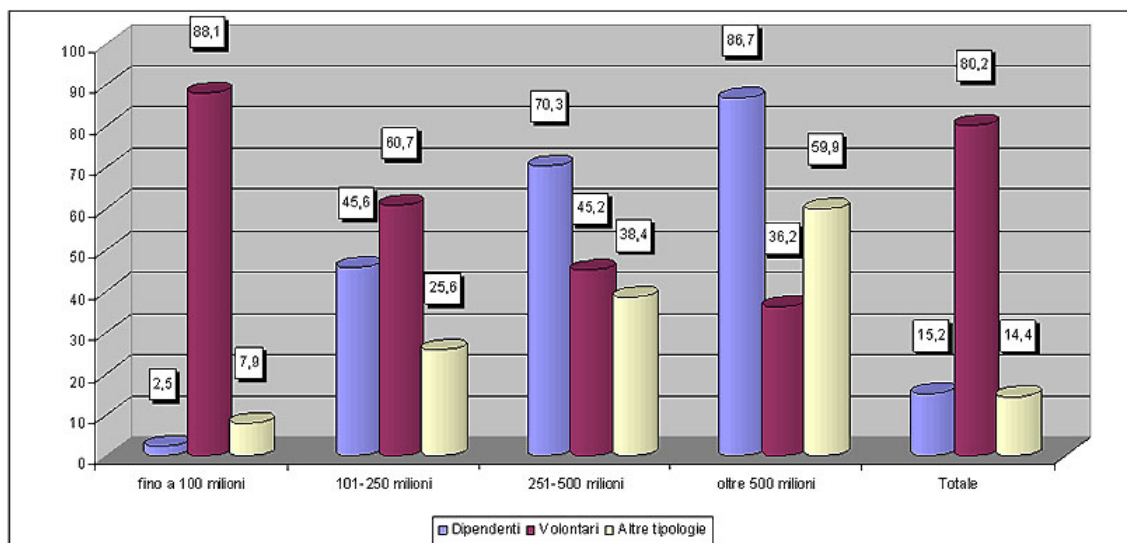


Figura 4.11: Istituzioni per tipologia di persone impiegate e classe di entrate (%). Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

Il grafico 4.11¹² rappresenta una sintesi di come personale volontario e retribuito si distribuisca nelle organizzazioni secondo le classi di entrate delle organizzazioni. Divisi gli istituti per classe di reddito si evidenzia un profilo abbastanza netto. Mentre la presenza di personale volontario diminuisce progressivamente con il crescere delle entrate della organizzazioni, il personale dipendente mostra un trend del tutto inverso. I volontari costituiscono la principale risorsa umana per le organizzazioni nonprofit con reddito fino a 100 milioni di lire: solo una esigua parte di queste orga-

nizzazioni, il 2,5%, usa al proprio interno infatti personale retribuito. Diversamente, il numero di organizzazioni che si avvalgono di personale retribuito cresce con l'aumentare del reddito organizzativo mentre diminuisce il numero di organizzazioni al cui interno è possibile rinvenire personale volontario. Quanto descritto è un fenomeno riconducibile alla necessità, man mano che l'organizzazione amplia la propria sfera d'"affari", di dotarsi di personale stabile, capace di garantire una certa efficienza e competenza nella gestione delle pratiche necessarie al mantenimento della stessa organizzazione (Horch, 1994). La gestione di grossi capitali richiede competenze manageriali e professionali difficili da reperire presso i volontari; e anche qualora si presentasse la possibilità di avere volontari con certe caratteristiche un problema non indifferente è ridurre il *turn-over* massimizzando l'attaccamento alla organizzazione, una questione difficile da risolvere dati gli alti costi richiesti al volontario e la scarsa efficacia di incentivi materiali. Le percentuali riferite al personale "altra tipologia" descrivono quell'ulteriore gruppo di persone composte da obiettori di coscienza, religiosi e soprattutto personale con contratto di collaborazione. Anche per questo gruppo si verifica un trend simile a quello del personale dipendente, sebbene la porzione costituita da questo gruppo si mantenga su valori decisamente più bassi.

La differenziazione geografica tra il meridione e il resto d'Italia si palesa nuovamente qualora si consideri la densità dell'impegno volontario sul territorio italiano (figura 4.12): il Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna, si colloca nella fascia di densità più bassa con una densità media di 289 volontari per 100 mila abitanti (la Calabria presenta valori leggermente più alti con 302 volontari) superata di diverse misure dalle regioni centrali (mediamente 601 volontari per 100.000 abitanti) e settentrionali, che possono vantare con una densità media di 759 volontari la maggior concentrazione di volontari sul territorio italiano.

Per quanto concerne la sfera economica delle organizzazioni nonprofit, nel 1999 l'universo nonprofit italiano ha avuto entrate pari a 73 miliardi di lire di cui il 53% concentrate al Nord, il 32% al Centro e il 14,9% al Sud (tabella 4.8). Sempre nella medesima tabella, quale dato forse più rilevante, sono indicate le entrate medie annue per istituzione. Sotto questo profilo, il Sud si colloca ben al di sotto della media italiana con una differenza ancora più marcata rispetto al Centro. La performance calabrese risulta perfino inferiore alla situazione media per il Sud con solo 130 milioni di lire annui per ente.

Dalla tabella precedente si rileva in modo chiaro la minore capacità del Terzo

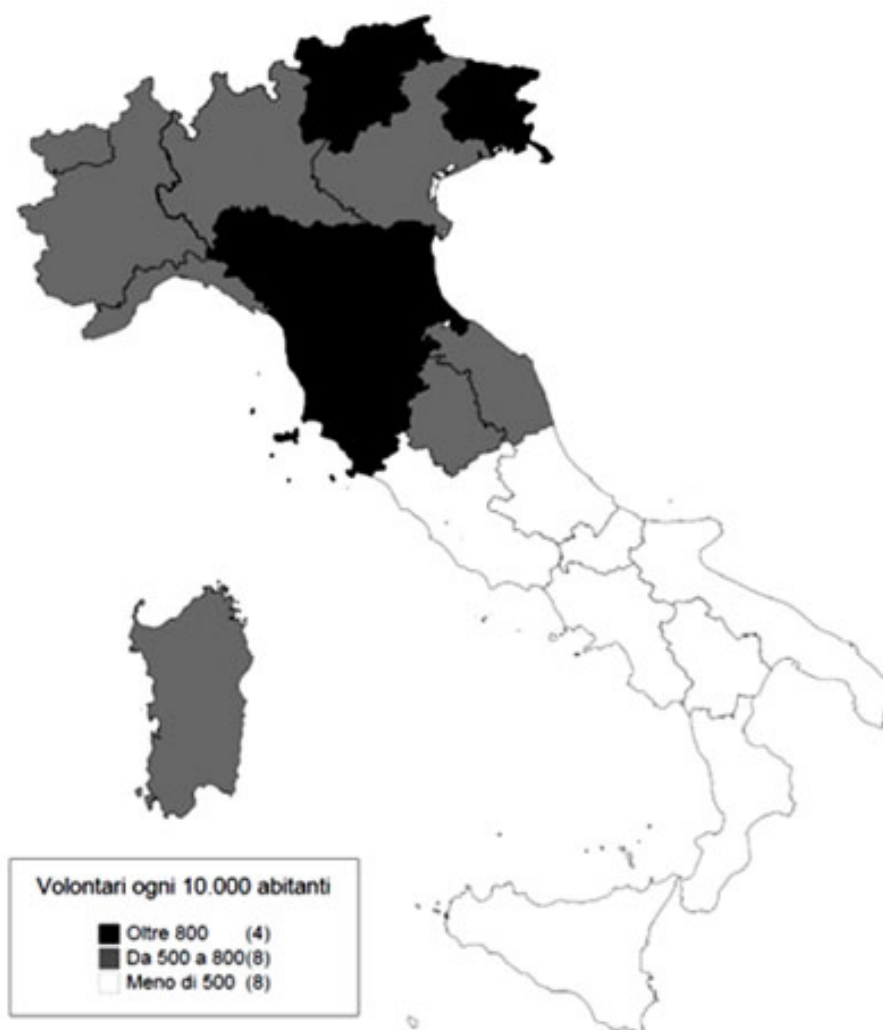


Figura 4.12: Densità volontari sul territorio italiano. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

	Entrate (000's)	%	Entrate medie per istituzione (mln. di lire)
Italia	73.116.868	100	331
-Nord	38.821.655	53,1	344
-Centro	23.388.636	32	499
-Sud	10.906.577	14,9	179
Calabria	681442	0,9	130

Tabella 4.8: Entrate ed entrate medie per istituzione per area territoriale. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

Settore meridionale nel drenare a proprio vantaggio le risorse ambientali. Sono organizzazioni tendenzialmente più povere, meno sviluppate. Ma è davvero così? La tabella 4.9 ci fornisce un quadro non completamente conforme a questa interpretazione. Se si guarda alla numerosità delle organizzazioni con reddito inferiore ai 10 milioni di lire annui, si vede chiaramente come i dati del Mezzogiorno si collocano sostanzialmente in linea con quelli medi nazionali. Addirittura maggiori sono le organizzazioni con reddito medio-basso (compreso tra gli 11 e i 60 milioni di lire). Quando tuttavia si va a guardare tra le organizzazioni a reddito medio-alto e alto, la presenza di organizzazioni meridionali è progressivamente inferiore. La differenza allora, rispetto alle caratteristiche nazionali risiede non tanto in un numero maggiore di enti “poveri” quanto piuttosto in un minor numero di organizzazioni con reddito medio-alto e alto. Si potrebbe quindi pensare ad una difficoltà per il Terzo Settore a decollare nel sistema economico meridionale legata probabilmente anche ad una maggiore giovinezza del Settore stesso sul territorio meridionale.

mln. di lire	0-5	6-10	11-30	31-60	61-100	101-250	251-500	>500
Italia	10,2	12,6	32,2	12,7	7,2	10,8	5,4	9
-Nord	10,7	12,9	29,9	12,7	8	11,8	5,5	8,5
-Centro	8,4	10,7	28,9	11,7	7,2	12,1	7,1	13,9
-Sud	10,6	13,4	38,8	13,6	5,8	7,8	3,9	6,1
Calabria	6,9	11,7	38,2	16,8	5,6	8,7	5,1	7,1

Tabella 4.9: Distribuzione percentuale istituzioni per fascia di reddito in milioni di lire. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

Considerando i settori di attività, sono le organizzazioni nel settore sanitario e dell’assistenza sociale ad avere le quote maggiori del reddito totale calcolato sull’universo nonprofit italiano —rispettivamente il 18,% e il 20%. Le entrate medie per istituzione sfiorano il miliardo e mezzo di lire nel settore sanitario e raggiungono 1,2 miliardi nel settore della filantropia e promozione del volontariato (tabella 4.10)¹³. Le organizzazioni nonprofit che operano nel settore dell’assistenza sociale vedono un incasso medio per istituzione pari a 756 milioni di lire, mentre nel settore istruzione e ricerca le entrate sono superiori di circa cento milioni (847). Nonostante la quota sul totale delle entrate sia maggiore nel settore cultura e ricreazione, la numerosità di organizzazioni indirizzate a quel tipo di attività fa sì che le entrate medie per ente si assestino a solo 91 milioni annui. Si conferma alla luce di quanto detto, considerando anche il valore aggiunto rappresentato dalla numerosità di personale retribuito e volontario, la predominanza di un Terzo Settore dei servizi in particolar modo di quelli rivolti all’assistenza sociale, all’educazione e in minor misura di quelli sanitari (Barbetta, 1996a; 2000; Donati, 1996).

	entrate (%)	entrate medie per istituzione (mln)
Cultura, sport e ricreazione	17,4	91
Istruzione e ricerca	13,5	847
Sanità	18,8	1421
Assistenza sociale	20	756
Ambiente	0,5	104
Sviluppo economico e coesione sociale	3,9	656
Tutela dei diritti e attività politica	2,7	285
Filantropia e promozione del volontariato	2,1	1207
Cooperazione e solidarietà internazionale	1,1	586
Religione	2,2	276
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	11,1	518
Altre attività	6,7	2968
Tot.	100	330

Tabella 4.10: Entrate e settore di attività. Distribuzione percentuali ed entrate medie per istituzione. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

	fonte pubblica		fonte private				
	sussidi e contributi a titolo gratuito	contratti e/o convenzioni	contributi aderenti	ricavi vendite	donazioni	redditi finanziari e patrimoniali	altre
Cultura, sport e ricreazione	17,8	6,7	24,3	26,9	2,4	7,2	14,7
Istruzione e ricerca	14,1	24,1	8	35,4	2,4	3,3	12,6
Sanità	1,3	69,2	4,2	16,9	2,2	1,5	4,6
Assistenza sociale	5,7	36,6	8,3	29,6	4,5	7,6	7,6
Ambiente	16,2	25,1	27,8	15,2	4,3	3,9	7,6
Sviluppo economico e coesione sociale	14,9	36,8	10,8	20,1	1	9,8	6,5
Tutela dei diritti e attività politica	20	6,8	36,8	13,5	4,9	3,7	14,3
Filantropia e promozione del volontariato	1,2	0,4	5,9	1	2	73,6	15,8
Cooperazione e solidarietà internazionale	14,1	20,4	6,1	7,7	35,2	2,4	14
Religione	6,9	5,5	8,8	12,1	24,4	20,7	21,6
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	5,3	3,9	61,8	18,7	0,1	2,2	8
Altre attività	0,6	3,3	1,9	61,4	0,3	26,9	5,6
Tot.	8,5	27,5	16,7	26,4	3,3	8,1	9,5

Tabella 4.11: Entrate e settore di attività per fonte di entrata. Distribuzione percentuali per fonte di entrata. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

Anche i *pattern* di finanziamento configurano modalità contributive tipiche (tabella 4.11). Il settore sanitario vive in gran parte attraverso i contratti di servizio stipulati con il settore pubblico (69,2%) e, in misura minore, con la vendita dei servizi (16,9%). Il settore cultura e ricreazione vive soprattutto di fondi privati ed in particolare dei contributi degli aderenti e dei ricavi della vendita del bene o servizio (24,3% e 26,9%). Una importante quota viene anche dal pubblico a titolo gratuito (17,8%) e da fonte privata di altra natura (14,7%). L'istruzione e ricerca gode di un certo sostegno dal settore pubblico, sia a titolo gratuito che attraverso contratti e convenzioni. Parimenti importante per questo settore è il reddito ricavato attraverso la vendita dei servizi o dei beni prodotti.

L'assistenza sociale ha la sua principale fonte di reddito nella stipulazione di contratti con il settore pubblico e nella vendita dei servizi. È necessario ricordare a tal proposito che i servizi di assistenza sociale in Italia sono stati per lungo tempo dominati, e lo sono tuttora nonostante la promozione di servizi territoriali, da servizi residenziali (Barbetta, 1996a): se da un lato la predominanza dei ricavi da fonte pubblica è spiegabile, nel settore dell'assistenza sociale così come per la sanità, dal rivolgersi dei servizi a persone che difficilmente potrebbero contribuire alle spese di produzione ed erogazione dei servizi, dall'altro la residenzialità dei servizi apre le porte alla contribuzione anche parziale da parte degli utenti alle rette. Di minore rilevanza sono i contributi degli aderenti o i redditi finanziari e patrimoniali e ancora meno le donazioni e i redditi provenienti da altra fonte privata. Nel campo della filantropia, probabilmente per la presenza di fondazioni, è la voce dei redditi patrimoniali a finanziare a costituire il punto cardine per i flussi di entrata —unico settore a ricavarne una così importante porzione di reddito— insieme ad una non meglio identificata fonte altra. Anche nel settore religioso una importante voce nelle entrate è costituita dai redditi patrimoniali e finanziari con una percentuale di poco più bassa della voce “donazioni” che da sola costituisce un quarto del totale delle entrate.

Un ultimo sguardo rimane da dare a come nelle rispettive aree geografiche le diverse fonti di entrata cambiano (tabella 4.12). A livello nazionale il grosso delle entrate di natura pubblica viene ottenuto su base contrattuale o convenzionale (27,5%), mentre da fonte privata sono soprattutto i contributi degli aderenti e i ricavi delle vendite a giocare un ruolo rilevante. Spostandoci al Nord, in contrapposizione ad una riduzione delle entrate per canali pubblici si verifica un aumento delle entrate private in particolar modo attraverso i redditi finanziari e patrimoniali e in misura

minore attraverso la vendita dei servizi. Al Centro, sono i contributi degli aderenti (quasi quattro punti percentuali sopra la media nazionale) e i ricavi delle vendite a compensare una minore entrata sul versante pubblico. Il Mezzogiorno, neanche a dirlo, conta molto più delle altre aree geografiche sui contributi pubblici, sia a titolo contributivo che contrattuale ottenendo attraverso tali canali il 50% sul totale delle entrate, ben 14 punti percentuali in più rispetto la media nazionale (36% da fonte pubblica). Minori sono nel meridione soprattutto le entrate per rendita finanziaria e patrimoniale e derivanti dai ricavi dalle vendite.

	fonte pubblica			fonte privata					
	sussidi e contributi	contratti e/o convenzioni	Tot.	contributi aderenti	ricavi vendite	donazioni	redditi finanziari e patrimoniali	altre	Tot.
Italia	8,5	27,5	36	16,7	26,4	3,3	8,1	9,5	64
-Nord	7,3	26,8	34,1	14,3	27,6	3,1	10,2	10,7	65,9
-Centro	8,8	24	32,8	20,3	27,3	4	7,1	8,5	67,2
-Sud	12,3	37,6	49,9	17,4	20	2,4	2,5	7,8	50,1
Calabria	11,6	31,4	43	23,8	14,3	6,5	2,8	9,7	57,1

Tabella 4.12: Entrate per fonte e area territoriale. Dati al 1999. (Fonte: ISTAT, 2001)

Come per il dato meridionale, per le organizzazioni di Terzo Settore calabresi le fonti pubbliche di entrata presentano un ruolo maggiore che non nel resto d'Italia. Minore è la capacità di collocarsi sul mercato, come evidente sia dalla bassa percentuale dei ricavi per vendita che, all'interno del welfare-mix, con riferimento alle entrate pubbliche attraverso forme contrattuali. Il minor peso delle entrate per reddito finanziario e patrimoniale, tanto per la Calabria che per l'intero meridione, potrebbe imputarsi non solo alla maggiore giovinezza dell'universo di Terzo Settore ma anche all'assenza di avanzi di gestione rilevanti (ISTAT, 2001, pg. 86). Le donazioni, al contrario, costituiscono insieme alle quote versate dagli aderenti una quota più importante di entrate per le organizzazioni calabresi relativamente a quanto sperimentato invece dalle organizzazioni meridionali e nazionali.

4.3.2 Cooperazione sociale e organizzazioni di volontariato in Italia e Calabria

Prima di affrontare nel dettaglio i dati raccolti sulla cooperazione sociale e delle organizzazioni di volontariato nella regione Calabria nel confronto con i dati nazionali, è opportuno dedicare qualche rigo su alcune caratteristiche più fenomeniche del

Terzo Settore dei servizi di welfare in Calabria. Secondo Marcello (Marcello, 2001; Marcello e Costabile, 2003) le organizzazioni di Terzo Settore operanti nell'ambito dei servizi di welfare in Calabria sono responsabili di una situazione di "transizione permanente" dei servizi sociali erogati nella regione. Con questo concetto, l'autore sintetizza una situazione in cui, a fronte delle indicazioni della normativa regionale (con particolare riferimento alla legge regionale 5/87) che fissa nuove priorità e principi per l'erogazione dei servizi —i.e. prevenzione, de-istituzionalizzazione e domiciliarità (integrazione)—, le organizzazioni di Terzo Settore operanti per convenzione con gli enti pubblici risultano ancora ferme sul piano della qualità dei servizi erogati. La transizione è "permanente" in quanto le organizzazioni hanno attuato un adeguamento formale affiancato, tuttavia, da una sostanziale riproposizione dei vecchi modelli assistenziali: rimane alta la percentuale di interventi istituzionalizzanti così come è alta la sanitarizzazione degli interventi (Marcello, 2001; Marcello e Costabile, 2003).

La tanto decantata capacità innovativa del Terzo Settore, di sperimentazione, sembra non trovare alcuna conferma quindi nell'ambito calabrese. I tentativi di differenziazione degli interventi svelano, ad un più attento sguardo al modo in cui tale differenziazione avviene, l'assenza di un orientamento reale alla specializzazione o al miglioramento dei servizi quanto piuttosto un tentativo di sfruttare ogni opportunità presentatasi per avere dei vantaggi economici (Marcello, 2001; Marcello e Costabile, 2003).

Questo formale processo di innovazione, si scopre ulteriormente più debole guardando ai tratti del personale retribuito e alle modalità usate per controllare la qualità dei servizi erogati. Per quanto concerne lo staff, si evidenzia un basso profilo professionale della compagine sociale. Solo il 15% dei soci presentano qualificazioni professionali di alto livello. Più alto è il profilo professionale dei retribuiti esterni, il 50% circa, la cui capacità reale di influenzare sulla vita organizzativa è tuttavia bassa a causa della precarietà della loro attività lavorativa all'interno delle organizzazioni. Il personale esterno, infatti, viene assunto nella quasi totalità dei casi attraverso forme di contratto a termine. In aggiunta, sul totale delle figure professionali adottate, spicca la presenza di figure medico-sanitarie, mentre poco adottate sono le figure capaci di implementare forme di progettazione sociale. A concludere questa breve digressione, qualche considerazione sulle forme di controllo di qualità adottate. Solo nel 1,8% dei casi il controllo della qualità dei servizi viene affidata ad equipe professionale, mentre prevalente è il controllo fatto internamente all'orga-

nizzazione. Essendo particolarmente povere le organizzazioni di professionisti dotati delle giuste competenze per svolgere tali controlli —senza contare il palese conflitto di interessi nell’implementazione di forme di controllo da parte degli stessi responsabili delle organizzazioni—, ci si chiede quanto affidabili siano le rilevazioni ottenute (Marcello, 2001; Marcello e Costabile, 2003).

4.3.2.1 Cooperazione sociale

La cooperazione sociale è in tutta l’Italia un fenomeno di recente sviluppo la cui diffusione può intravedersi solo a partire dagli anni ’80. In accordo con i dati ISTAT (2001; 2006), infatti, oltre il 90% della cooperazione sociale italiana è nato dopo il 1981. Il meridione come già osservato per il più vasto universo del nonprofit è caratterizzato da una inferiore anzianità rispetto alla media nazionale (tabella 4.13) bilanciata, tuttavia, da trend più intensi di espansione del fenomeno, in modo particolare per la Calabria (CGM, 2002).

	<i>Fino al</i> <i>1981</i>	<i>1982-</i> <i>1986</i>	<i>1987-</i> <i>1991</i>	<i>1992-</i> <i>1996</i>	<i>1997-</i> <i>2001</i>	<i>Totale</i>	<i>Coop./</i> <i>100.000 ab.</i>
Italia	7,1	14,6	16,6	26,3	35,4	5.515 (100%)	9,7
-Nord-Est	9,7	16,2	18,0	26,0	30,2	1.144 (20,74%)	11
-Nord-Ovest	7,2	14,7	18,1	28,9	31,1	1.641 (29,76%)	10,8
-Centro	7,9	11,9	11,9	28,2	40,1	990 (17,95%)	9,1
-Sud	4,8	15,1	17,1	23,0	40,0	1.740 (31,55%)	8,5
Calabria	<i>n.d.</i>	22,08	20,86	26,38	30,67	163 (2,96%)	8,1

Tabella 4.13: Cooperative sociali per periodo di costituzione e area geografica. (Fonte: ISTAT, 2006)

Sebbene la distribuzione sul territorio della cooperazione sociale veda una prevalenza del Mezzogiorno con il 31,55% delle cooperative sociali residenti nel suo territorio, la densità del fenomeno, che pondera la numerosità del fenomeno con la popolazione relativa al territorio, evidenzia una minore consistenza della cooperazione con valori ancora più bassi per la regione Calabria.

Il rapporto tra le diverse tipologie di cooperazione vede per il meridione, rispetto i valori caratterizzanti le altre aree geografiche, una maggiore presenza di cooperative di tipo “A” e un numero inferiore di cooperative per l’integrazione al lavoro (tipo “B”). Sotto questo profilo, invece, la Calabria mostra valori più omogenei a quelli mediamente individuati nel resto del paese (tabella 4.14).

	A		B		Miste (A+B)		Consorzio	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Italia	3.259	59,09	1.827	33,13	232	4,21%	197	3,57
-Nord-Ovest	941	57,34	614	37,42	19	1,16%	67	4,08
-Nord-Est	648	56,64	392	34,27	51	4,46%	53	4,63
-Centro	481	48,59	394	39,80	76	7,68%	39	3,94
-Sud	1.189	68,33	427	24,54	86	4,94%	38	2,18
Calabria	101	61,96	54	33,13	6	3,68%	2	1,23

Tabella 4.14: Cooperative sociali per tipologia e area geografica. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2006)

Da un recente studio sul fenomeno dell'imprenditoria sociale nel Mezzogiorno (Battistella, 2001) emerge come la distinzione tra tipologia A e tipologia B nel contesto meridionale delinei due profili esperienziali fortemente differenti. Secondo questo studio, infatti, è possibile rinvenire due poli distinti del movimento cooperativistico. Nel primo, attinente all'esperienza cooperativa di tipo A, è facilmente individuabile l'infiltrazione di uno spirito mutualistico dalla forma più tradizionale di cooperazione. Attraverso la combinazione di più indicatori e dati tra cui quelli riguardanti i processi di formazione e le caratteristiche della base sociale, l'ipotesi di una cooperazione sviluppatasi sull'intenzione del *self-employment* sfruttando alcuni vantaggi connessi alla specifica forma giuridica della cooperazione sociale trova le basi per una sua concretezza. Nel secondo, riguardante invece l'esperienza della cooperazione sociale di integrazione al lavoro, i dati delineano pur nella presenza di diversi aspetti problematici una maggiore spinta verso istanze solidaristiche (Barbetta, 2001).

I dati sull'adesione ad organizzazioni di secondo livello (fondamentalmente consorzi e centrali cooperative) (tabella 4.15) ci palesano la minore predisposizione della cooperazione sociale meridionale a relazionarsi con realtà rappresentative. Quasi una cooperativa su due non aderisce a nessuna centrale cooperativa e ben 7 su 10 non aderiscono a nessun consorzio; minore è anche la presenza relativa di consorzi sociali locali (tabella 4.14) a testimoniare ulteriormente un più debole interesse a questo tipo di relazioni.

La difficoltà del Terzo Settore italiano nel creare reti sinergiche di relazioni trasversali con altre realtà del Settore costituisce un aspetto caratteristico del contesto italiano, un aspetto legato alla mancanza di una identità che consente alle diverse organizzazioni solidaristiche di riconoscersi come portatrici di finalità convergenti ed interessi comuni (Ambrosini, 1994). La cooperazione non sfugge a questa problematica, e come denunciato da Borzaga (1990), vi è tra le cooperative uno scarso

	<i>Aderenti a centrali cooperative</i>	<i>Non aderenti a centrali cooperative</i>	<i>Aderenti a consorzi</i>	<i>Non aderenti a consorzi</i>
Italia	64,3	35,7	41,8	58,2
-Nord-Ovest	70,2	29,8	45,2	54,8
-Nord-Est	74,7	25,3	53,0	47,0
-Centro	56,4	43,6	39,0	61,0
-Sud	56,3	43,7	32,9	67,1
Calabria	55,2	44,8	29,4	70,6

Tabella 4.15: Cooperative sociali per adesione ad organizzazioni di secondo livello. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2006)

interesse, se non contrarietà, ad ogni forma di collegamento e collaborazione: caratteristica che è comune anche tra le cooperative sociali del Mezzogiorno (Fareri, 2001).

La dimensione delle cooperative calabresi, per quanto comprensibile dai dati nella tabella sottostante e in particolare dal numero dei soci, è di molto inferiore alla media nazionale. In media sono 14, infatti, i soci presenti in ogni cooperativa calabrese contro i 28 presenti nelle cooperative italiane —media compresa tra i valori estremi del Nord e del Sud rispettivamente con 41(,7) e 16(,5) soci per cooperativa (tabella 4.16). Si tratta quindi cooperative molto più piccole, dove minore non è solo la base sociale ma anche l'intero comparto del personale (ISTAT, 2006). Dalla dimensione contenuta delle organizzazioni ne deriva una incapacità a servire ampi bacini di utenza. È infatti soprattutto l'area comunale, o al più provinciale, ad essere il campo d'azione delle cooperative meridionali (Barbetta, 2001).

	<i>Soci/coop.</i>	<i>Vol./coop.</i>	<i>Vol./100.000 ab.</i>
Italia	28,2	2,3	27,6
-Nord	41,7	4,0	44,2
-Centro	24,7	1,9	22,2
-Sud	16,5	1,1	11,1
Calabria	14,0	0,7	10,8

Tabella 4.16: Soci e volontari nella cooperazione sociale. (Fonte: CGM, 2002)

Il numero di volontari impiegati nelle cooperative si attesta per tutta la nazione su valori estremamente bassi. Quest'ultimo dato non è particolarmente sorprendente vista l'attribuzione alla cooperazione del titolo di principale esponente del cosiddetto Terzo Settore "forte". Le motivazioni per cui la cooperazione sociale difficilmente presenta volontari al suo interno potrebbero essere riconducibili a diverse questioni, prima tra tutte probabilmente la rappresentazione del volontariato come personale privo delle competenze necessarie, fautore di frammentazioni interne alle organizzazioni e pertanto poco desiderabile all'interno delle stesse. All'interno della

cooperazione di integrazione al lavoro, inoltre, la presenza di volontari a “sostituzione” di quanto potrebbe essere svolto da dipendenti rischierebbe di andare contro la logica promotrice della stessa organizzazione. Fatte queste premesse, la eterogenea presenza del volontariato nella cooperazione sociale sul territorio nazionale pone dei dubbi sulle motivazioni appena adottate. Abbiamo da una parte, infatti, cooperative sociali nel Nord capaci di attrarre e promuovere il volontariato al loro interno arrivando a contenere 4 volontari per ente, dall’altra le cooperative del Sud mostrano una scarsa valorizzazione di questa componente tanto da superare a fatica il singolo volontario per organizzazione. Cosa rende le cooperative meridionali “diverse” rispetto a quelle del resto d’Italia? La debolezza dell’impegno volontario costituisce una costante del Sud trasversale a tutte le realtà di nonprofit. Questa debolezza è stata imputata principalmente agli elevati tassi di disoccupazione che affliggono questa area geografica. Si può aggiungere, inoltre, l’osservazione precedentemente formulata riguardante nello specifico la cooperazione sociale: il suo essere rivolta al *self-employment*.

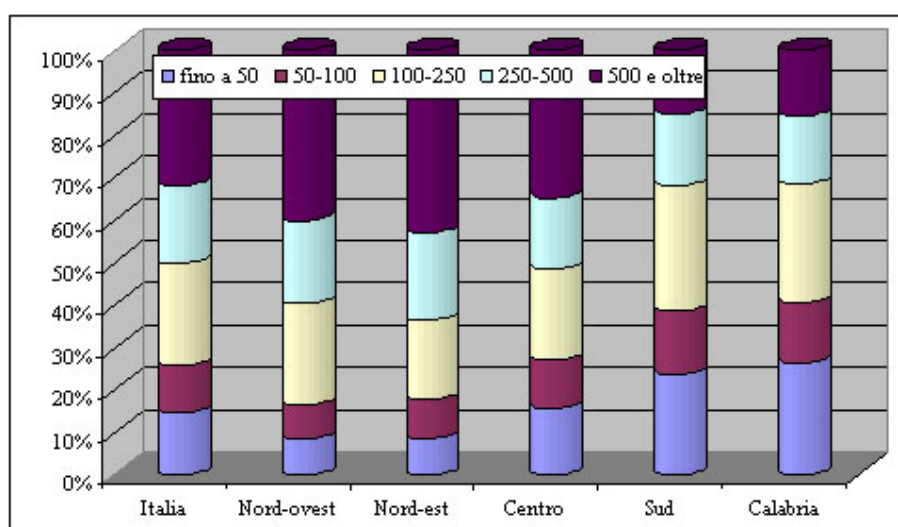


Figura 4.13: Cooperative sociali per classe di valori della produzione (migliaia di euro) e regione. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2006)

La eterogenea dimensione organizzativa si riflette nell’entità del valore di produzione delle cooperative (figura 4.13)¹⁴. Dal grafico si evince chiaramente, infatti, la prevalenza nel meridione di cooperative sociali il cui valore di produzione è minore di 100 mila euro annui mentre notevolmente minore è la presenza di grandi cooperative. Sempre rimanendo in tema di risorse finanziarie, è interessante guardare al peso delle entrate proveniente da fonte pubblica (tabella 4.17). La cooperazione si sviluppa e sopravvive in gran parte grazie alla vendita delle proprie prestazioni all’attore pubblico. Poco meno del 70% dei ricavi per le vendite è costituito da de-

naro pubblico. Parimenti sono circa 63 cooperative su 100 a presentare nel proprio bilancio entrate prevalentemente di natura pubblica. Il meridione si contraddistingue per l'accentuarsi di queste caratteristiche, con quasi l'80% di entrate provenienti dal pubblico e quasi 70 cooperative su 100 ad avere nel proprio bilancio entrate da fonte pubblica prevalenti. Nonostante la vendita dei servizi a privati venga ad essere praticata, molto spesso si tratta di quote integrative in cui si verifica la partecipazione di un terzo pagante: l'attore pubblico. Questo è particolarmente vero per le cooperative di servizi sociali la cui utenza non sempre è nelle condizioni di pagare interamente i costi di produzione e per le quali il rapporto di convenzione con l'attore pubblico costituisce una condizione vitale per la sopravvivenza. Diversamente, invece, le cooperative di integrazione al lavoro tendono per natura a vendere i propri servizi direttamente sul mercato (Barbetta, 2001; Rei, 1989).

	% sul totale dei ricavi vendita servizi		% cooperative per prevalenza di fonte di entrata	
	Pubblica	Privata	Pubblica	Privata
Italia	69,30	30,70	63,92	36,08
-Nord-ovest	67,44	32,56	59,41	40,59
-Nord-est	67,07	32,93	59,62	40,38
-Centro	69,30	30,70	61,01	38,99
-Sud	78,85	21,15	72,64	27,36
Calabria	78,15	21,85	68,71	31,29

Tabella 4.17: Distribuzione ricavi per fonte di entrata e cooperative sociali per fonte prevalente di finanziamento. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2006)

Infine, un ultimo sguardo ai settori di attività prevalente delle cooperative di servizio (tabella 4.18). Le cooperative sociali di tipo A forniscono servizi prevalentemente nel campo dell'istruzione e dell'assistenza sociale, in minore misura nel campo della sanità. Si presenta un quadro omogeneo in relazione ai campi prevalenti visti globalmente per il settore nonprofit, un quadro che rimane nella sostanza immutato anche per il Mezzogiorno e per la Calabria. Cambiano ad ogni modo le proporzioni nella distribuzione delle cooperative nei settori individuati. L'assistenza sociale è particolarmente diffusa tra le cooperative del Sud Italia per quanto, nella regione calabrese, il settore che presenta una diffusione singolare è la sanità.

Scendendo nel dettaglio delle tipologie di utenti serviti (tabella 4.19) il quadro è quello di una cooperazione estremamente specializzata su un ristretto ventaglio di utenza, ed in particolar modo con quella tipologia di persone e soggetti svantaggiati a cui, tradizionalmente, il Terzo Settore ha rivolto i propri interventi: minori, anziani, persone con handicap fisici o mentali. Le nuove emergenze sociali riman-

	Ricreazione	Istruzione	Sanità	Assistenza sociale
Italia	5,19	12,02	7,78	36,29
-Nord-Ovest	5,53	12,58	8,83	32,85
-Nord-Est	4,77	12,92	6,23	35,47
-Centro	2,73	9,46	6,52	31,86
-Sud	6,52	12,34	8,52	42,48
Calabria	1,86	14,29	11,18	35,40

Tabella 4.18: Cooperative sociale A per settore di attività prevalente e area geografica. Dati in percentuale al 2001. (Fonte: ISTAT, 2006)

gono fondamentalmente escluse così come i servizi forniti nello specifico tendono a privilegiare quelle forme di intervento a bassa specializzazione (ISTAT, 2006). La cooperazione sociale risulta in qualche modo incapace di percepire o di dare risposta alle nuove emergenze e di intervenire secondo percorsi innovativi sui vecchi disagi sociali.

	Italia	Nord- ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Calabria
Alcolisti	0,2	0,2	0,6	0,1	0,1	0,3
Anziani autosufficienti	7,6	9,2	5,4	4,7	11,5	4,7
Anziani non autosufficienti	8,9	12,8	9,4	4,5	6	2,0
Detenuti ed ex detenuti	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,0
Disabili fisici, psichici e sensoriali	5,5	7	4,9	3,6	5,8	2,6
Immigrati	4,4	6,6	7	1,30	0,5	1,6
Malati terminali	0,3	0,2	0,1	0,6	0,5	0,1
Minori	37,2	37,5	27,2	46,6	38,7	24,9
Pazienti psichiatria	0,9	1,1	0,9	0,5	0,9	1,7
Senza tetto	1,4	0,4	2	3,2	0,1	0,0
Tossicodipendenti	0,9	0,8	0,7	1,7	0,7	4,4
Malati e traumatizzati	3,7	0,6	13	0,2	1,5	0,0
Disagio	14,6	13,7	16,2	10,3	20	36,0
Utenti generici	14	9,8	12,6	22,4	13,7	21,7

Tabella 4.19: Utenti delle cooperative di tipo A per tipologia. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2006)

Il perché di questo “assenteismo” potrebbe essere imputabile alla forte dipendenza dai finanziamenti provenienti dagli enti pubblici i quali potrebbero non essere disponibili ad intervenire su troppe fasce di disagio sociale laddove le risorse in loro possesso tendono sempre di più ad assottigliarsi. Lo slancio innovativo delle cooperative sarebbe secondo questa linea interpretativa, quindi, limitato dai vincoli di bilancio organizzativi e del principale finanziatore.

4.3.2.2 Organizzazioni di volontariato

Nel 2003 sono poco più di 21 mila le OdV presenti sul territorio italiano e registrate presso i registri di competenza regionale (tabella 4.20). La gran parte di questa popolazione è concentrata nel Nord d'Italia mentre il Centro e il Sud (isole comprese) ospitano entrambe solo un quinto sul totale. In Calabria sono invece 448 le OdV registrate, cifra quella calabrese che, al pari quella nazionale, nasconde un universo più ampio costituito anche da quelle organizzazioni che pur strutturate non risultano tuttavia registrate (Frisanco e Arabia, 2004)¹⁵.

	OdV		OdV/10.000 ab.
	v.a.	%	
Italia	21.021	100	3,6
-Nord-Ovest	5.977	28,5	3,9
-Nord-Est	6.626	31,5	6,1
-Centro	4.064	19,3	3,7
-Sud	4.354	20,7	2,1
Calabria	448	2,1	2,2

Tabella 4.20: Organizzazioni di volontariato registrate. Dati al 2003. (Fonte: ISTAT, 2005a)

La densità del fenomeno si delinea in modo coerente rispetto i valori assoluti: è nuovamente il settentrione a presentare i valori più alti, in particolare nelle regioni a Nord-Est dello stivale con una densità oltre le 6 organizzazioni per 10 mila abitanti. Di fronte a questo dato, come anche alla media nazionale che si attesta su una dimensione più ridotta (3,6 organizzazioni per 100 mila abitanti), la densità organizzativa nel Mezzogiorno e nella stessa regione calabrese mette in evidenza una certa debolezza storica del fenomeno nella regione.

Tale debolezza è palesemente evidenziata dal grafico sottostante (figura 4.14) nel quale è raffigurata la stratificazione storica del volontariato organizzato. Mentre nel resto d'Italia, ed in modo più evidente nelle regioni del Nord, la numerosità della popolazione distribuita per periodo storico di costituzione manifesta una forte presenza di enti storici fondati prima del 1971 e un progressivo incremento della costituzione di nuovi enti negli anni a venire, la situazione nel meridione si differenzia per l'assenza di organizzazioni storiche e nel presentare una maggiore concentrazione di organizzazioni nate nell'ultimo decennio considerato dalla rilevazione ISTAT. In particolare in Calabria la diffusione di OdV è avvenuta in concomitanza con la crescita economica della regione, dell'ammodernamento del sistema dei servizi di welfare

e dell'introduzione di normative regionali che hanno riconosciuto e valorizzato il volontariato (Frisanco e Arabia, 2004).

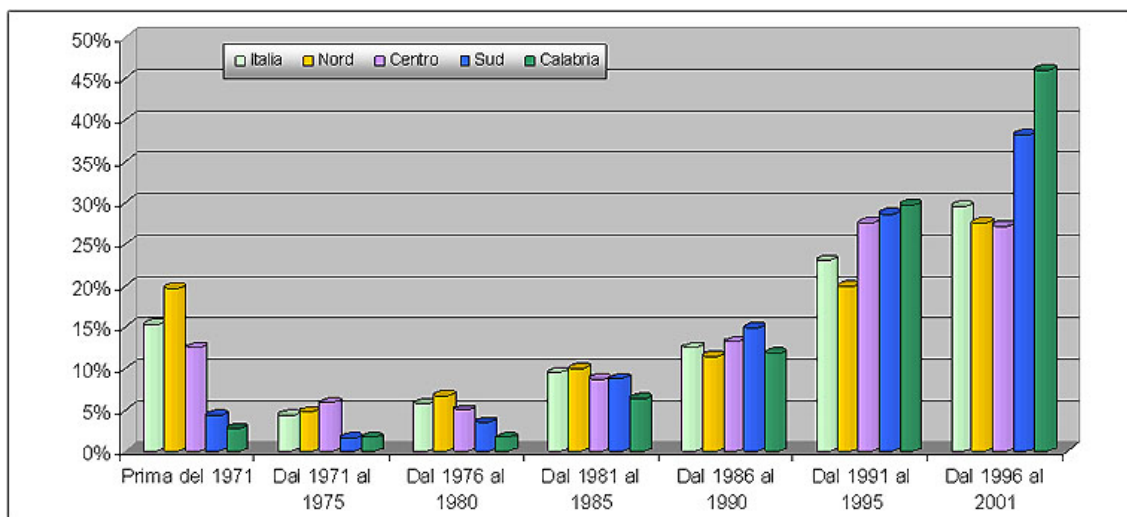


Figura 4.14: OdV per area territoriale e periodo di costituzione. (Fonte: ISTAT, 2005b)

Dal punto di vista del trend di sviluppo del fenomeno osservato, in un arco temporale che va dal 1995 al 2003, il Mezzogiorno gode di uno sviluppo maggiore rispetto la media nazionale e le singole aree territoriali intermedie (tabella 4.21). Nonostante la performance calabrese non presenti i ritmi di crescita che caratterizzano il meridione nella sua totalità, essa si attesta comunque verso una tendenza di crescita superiore a quello presentato mediamente in Italia, ciò in particolare a partire dal 1997. Sotto il profilo più generale, quindi, si sta verificando una riduzione della forbice tra Nord e Sud nella diffusione del fenomeno del volontariato organizzato (Frisanco, 2004).

	1995-1997	1997-1999	1999-2001	2001-2003	1995-2003
Italia	1,40	1,29	1,21	1,15	2,52
-Nord	1,33	1,32	1,21	1,12	2,40
-Centro	1,38	1,16	1,14	1,18	2,16
-Sud	1,74	1,34	1,29	1,21	3,63
Calabria	0,94	1,65	1,24	1,23	2,38

Tabella 4.21: Sviluppo OdV dal 1995-2003. Numero indice 1.00=1995. (Fonte: ISTAT, 2005a)

Il fenomeno del volontariato organizzato è storicamente legato alla fornitura di servizi sanitari e sociali, ed è in questi ultimi due settori che esso rimane ancora predominante su tutto il territorio (tabella 4.22). Ciò nonostante si sta registrando

nel tempo una riduzione del peso complessivo dei settori sanità e assistenza sociale con il progressivo espandersi di attività rivolte ad altri settori, come la protezione civile, la cultura, l'educazione e la promozione sportiva, quale effetto di una sempre maggiore attenzione oltre che alla promozione della giustizia sociale anche alla costruzione di una migliore qualità di vita che sia capace di prevenire le situazioni di disagio (Frisanco, 2004).

Per quanto riguarda nel dettaglio la situazione calabrese, il settore sanitario che gode del primato per diffusione su tutta la penisola italiana risulta essere decisamente meno sviluppata dell'assistenza sociale che da sola costituisce il settore di appartenenza del 42,70% delle organizzazioni di volontariato calabresi (contro il 28,62% per l'Italia e il 31,06% per il Sud).

	<i>Ricreazione e cultura</i>	<i>Attività sportive</i>	<i>Istruzione</i>	<i>Sanità</i>	<i>Assistenza sociale</i>
Italia	14,88%	1,93%	3,32%	33,08%	28,62%
-Nord	16,70%	2,31%	3,88%	31,02%	28,37%
-Centro	13,02%	0,96%	2,03%	38,23%	26,89%
-Sud	10,98%	1,66%	2,83%	34,61%	31,06%
Calabria	11,02%	2,20%	3,31%	22,04%	42,70%

	<i>Protezione civile</i>	<i>Protezione dell'ambiente</i>	<i>Tutela e protezione dei diritti</i>	<i>Altri settori</i>
Italia	9,79%	3,79%	2,35%	2,24%
-Nord	9,06%	3,72%	2,49%	2,45%
-Centro	10,38%	4,04%	2,06%	2,38%
-Sud	11,48%	3,77%	2,19%	1,41%
Calabria	12,67%	4,96%	0,55%	0,55%

Tabella 4.22: Organizzazioni di volontariato per settore di attività prevalente. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2005b)

Indipendentemente dal settore di appartenenza, le organizzazioni di volontariato mostrano una predisposizione alla realizzazione concreta di servizi ed interventi per lo più a struttura "leggera" (Frisanco, 2004). Secondo i dati statistici forniti dall'ISTAT (2005a), infatti, le tipologie di servizio prevalenti sono quelli dell'ascolto, orientamento, accompagnamento ed accoglienza e di interventi emergenziali: servizi di primo impatto, la cui natura è fortemente basata sulla relazionalità, che affrontano situazioni critiche. Seguono per diffusione servizi d'informazione, mediazione e sensibilizzazione. Ultime invece le attività rivolte alla promozione sociale, all'assistenza tradizionale entro la quale vengono incluse anche il sostegno morale e materiale, e di prevenzione. Meno sviluppato in Calabria risulta essere invece l'impegno verso

attività di informazione e sensibilizzazione della popolazione su temi e i problemi sociali senza la quale è anche più difficile promuovere la partecipazione dei cittadini, una cittadinanza attiva (Frisanco e Arabia, 2004).

	<i>Volontari</i>	<i>Dipendenti</i>	<i>Collaboratori</i>	<i>Religiosi</i>	<i>Obiettori di coscienza</i>
Italia	94,98%	1,63%	1,70%	0,65%	1,03%
-Nord	95,51%	1,79%	1,48%	0,52%	0,71%
-Centro	94,69%	1,66%	2,01%	0,44%	1,20%
-Sud	93,56%	1,10%	2,08%	1,37%	1,90%
Calabria	90,16%	0,94%	2,80%	3,97%	2,14%

Tabella 4.23: Distribuzione tipologia personale operante all'interno delle OdV. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2005b)

Il personale operante nelle OdV è in misura prevalente formato da volontari, mentre solo in misura minore partecipano dipendenti e collaboratori retribuiti, religiosi ed obiettori di coscienza (tabella 4.23). Questa omogenea composizione in termini generali su tutto il territorio trova elemento di differenza per il meridione e la Calabria nel relativo minore impegno di volontari cui corrisponde invece una maggiore presenza di figure religiose. La somma del personale retribuito formato da collaboratori a contratto e da dipendenti si mantiene invece sul medesimo ordine di grandezza, sebbene sia più diffusa l'adozione di contratti a termine, spesso stipulati per progetto, piuttosto che di contratti a tempo indeterminato. Questo ultimo dato suggerisce la maggiore necessità di adoperare modalità più flessibili nell'impiego di personale retribuito date le maggiori difficoltà nel trovare fonti relativamente stabili di finanziamento da parte delle OdV meridionali.

Da commentare anche la maggior presenza di personale religioso, citata appena prima. Nonostante le organizzazioni di volontariato calabresi diventino sempre più "laiche" (Frisanco e Arabia, 2004) nel senso di un minore legame diretto ed esplicito con le istituzioni ecclesiastiche, il ruolo delle figure religiose contribuisce non poco alla esistenza e permanenza di molte organizzazioni sul territorio. Spesso tra i fondatori, o comunque tra i soggetti trainanti, sacerdoti e suore rimangono un elemento importante nella esperienza del volontariato organizzato calabrese tanto da essere attivi a livello formale in quasi 16 OdV su 100. D'altronde il lavoro sociale in Calabria, che rappresenta la componente più forte e tradizionalmente radicata di Terzo Settore sul territorio, affonda le proprie radici non nel mercato ma nella Chiesa (Marcello e Costabile, 2003).

Nonostante la prevalenza del personale volontario, sono sempre meno le organizzazioni composte unicamente da volontari. Ciò avviene a causa di due fenomeni tra di essi intrecciati. Da una parte si osserva la crescita di realtà associative e mutualistiche entro un esiguo numero di soci garantisce di fronte ad un numero più cospicuo di associati sia il sostegno economico che la base per la mobilitazione generale in coincidenza con eventi importanti. Dall'altra aumenta la presenza di figure professionali remunerate (Frisanco, 2004; ISTAT, 2005b;a). La progressiva professionalizzazione che si sta affermando anche nel mondo più tipicamente volontario (Barbetta, 1993; 2000; Borzaga e Fazzi, 2000; Frisanco, 2004) dipende dall'estendersi di due fenomeni: innanzi tutto l'aumento di organizzazioni di volontariato che opera in convenzione con il pubblico le quali, dovendo rispettare i criteri di *accountability* nell'uso di risorse pubbliche, sono indotte a integrare la propria base sociale con personale remunerato e qualificato capace di assicurare continuità, qualità e professionalità; in secondo luogo interviene anche l'insufficiente ricambio della compagine volontaria con la tendenza a passare, anche in forza dell'accrescersi delle risorse disponibili provenienti dal settore pubblico, da un modello organizzativo incentrato prevalentemente sulla figura del volontario a modelli dove ad un minore impegno volontario sopperisce la presenza di personale retribuito all'interno di organizzazioni sempre più piccole (Borzaga e Fazzi, 2000; Frisanco, 2004).

Il passaggio dal primo al secondo modello organizzativo è coerente con la progressiva diminuzione della densità dei volontari rispetto la popolazione e del numero medio di volontari per organizzazione (Frisanco, 2004; ISTAT, 2005b;a).

Sotto il profilo dell'età, l'insufficiente ricambio della compagine volontaria si riflette con un ridotto impegno dei più giovani (Frisanco, 2004; ISTAT, 2005a) i quali, se da un lato hanno sempre meno tempo da impegnare socialmente per il cambiamento delle condizioni di vita dall'altro si vedono sempre meno coinvolti e sensibilizzati a partire dalle stesse organizzazioni di volontariato. Con riferimento a quanto già affermato prima, minore è la capacità delle organizzazioni di operare sul territorio per sensibilizzare la popolazione e conseguentemente per avvicinare al proprio interno nuove forze volontarie (Frisanco, 2004). In aggiunta sembrano mancare anche gli stimoli interni alla organizzazione con la costruzione di un ambiente adatto a promuovere e rinnovare l'adesione alla *vision* e alla *mission* organizzativa (Borzaga e Fazzi, 2000).

È bene rilevare tuttavia, come il meridione e la Calabria mostrano una mag-

giore presenza di volontari giovani e adulti (figura 4.15). Questo potrebbe essere frutto tanto della maggiore giovinezza del fenomeno del volontariato organizzato sul territorio, quanto dalla tendenza dei giovani disoccupati meridionali, così come di casalinghe e studenti, di impiegare il proprio tempo in attività socialmente utili magari con l'intenzione e la speranza di trovare presso le stesse organizzazioni un impiego retribuito (ISTAT, 2005a). Una interpretazione che sembra trovare conferma nella ridotta presenza di occupati tra i volontari in rapporto alla numerosità di quanto sono in età lavorativa (tabella 4.24). La relativa maggiore giovinezza dei volontari meridionali e calabresi potrebbe tuttavia ricondursi, non tanto in modo alternativo quanto complementare, anche al ruolo che ancora oggi l'associazionismo religioso ha nel volontariato organizzato (Marcello e Costabile, 2003; Frisanco e Arabia, 2004). La presenza di figure ecclesiali all'interno delle OdV potrebbe contribuire al reclutamento di forze volontarie, magari legate ad attività *ad hoc* tra le file dell'associazionismo cattolico.

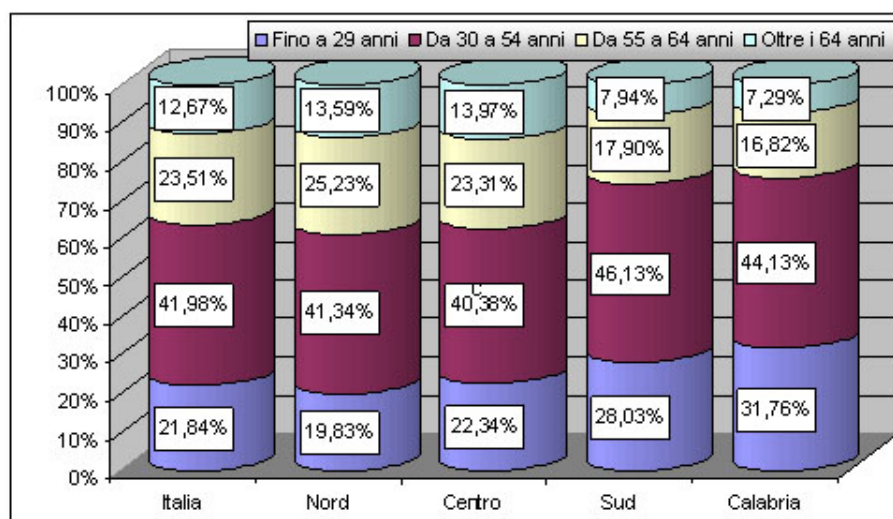


Figura 4.15: Volontari per classe di età. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2005b)

	Condizione professionale		
	Occupati	Ritirati dal lavoro	Altra condizione
Italia	53,89%	26,96%	19,15%
-Nord	54,75%	29,48%	15,77%
-Centro	53,32%	26,63%	20,05%
-Sud	51,70%	18,76%	29,54%
Calabria	51,84%	14,63%	33,54%

Tabella 4.24: Volontari per condizione professionale. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2005b)

Un importante indicatore descrittivo del volontariato organizzato è senza dub-

bio quello riguardante le fonti di entrata nel bilancio organizzativo. Tale rilevanza è strettamente correlata alla grande enfasi che caratterizza il dibattito accademico sulla importanza dell'autonomia rispetto lo Stato a seguito dell'accrescersi della componente pubblica nel bilancio organizzativo (Anheier, 2005; Donati, 1996; Ascoli, 1999; Barbetta, 2000). Sebbene il peso sul bilancio organizzativo delle entrate da fonte pubblica sia consistente, a causa soprattutto della progressiva de-pubblicizzazione dei servizi di welfare, negli ultimi anni sta crescendo nuovamente la componente privata delle entrate (ISTAT, 2005b) effetto, con buona probabilità, dei processi di commercializzazione conseguenti al restringimento dei fondi disponibili all'attore pubblico per finanziare le organizzazioni di terzo settore impegnate nella fornitura di servizi di welfare¹⁶ insieme alla progressiva professionalizzazione delle organizzazioni stesse (Ascoli e Pavolini, 1999; Young e Salamon, 2003). D'altronde, come dichiarato da Barbetta (1996a), la diffusione di sistemi misti di welfare e la de-pubblicizzazione dei servizi non configge necessariamente con la commercializzazione degli stessi.

<i>Entrate di fonte pubblica</i>			
	<i>Sussidi e contributi</i>	<i>Contratti e/o convenzioni</i>	<i>Totale</i>
Italia	16,24%	34,86%	51,10%
-Nord	19,85%	31,98%	51,83%
-Centro	7,77%	38,40%	46,17%
-Sud	17,47%	40,64%	58,10%
Calabria	9,37%	48,44%	57,82%

Tabella 4.25: *Importo delle entrate per voci di bilancio. Fonte pubblica. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2005b)*

Distinguendo ad un livello più generale tra fonte pubblica di entrata e fonte privata nel bilancio organizzativo delle organizzazioni di volontariato si descrivono profili peculiari per ogni area geografica: all'equilibrio caratterizzante il Nord Italia si oppone da una parte una prevalenza di entrate da fonte privata per il Centro e di entrate da fonte pubblica per il Sud (tabella 4.25). Qui sono soprattutto i fondi provenienti a perfezionamento di contratti o convenzioni con il settore pubblico a costituire da sole il 40% delle entrate totale delle organizzazioni di volontariato, e quasi il 50% per quelle calabresi. Sul piano delle entrate da fonte privata (tabella 4.26) il volontariato organizzato meridionale, e Calabrese in misura maggiore, ottiene dalla vendita dei bei e servizi prodotti una percentuale di reddito particolarmente bassa in proporzione a quanto avviene per le OdV del Centro, che registrano la percentuale maggiore, e del Nord. Questa peculiare combinazione di entrate trova una spiegazione plausibile nell'incastro tra la debole progettualità delle organizza-

zioni meridionali, la debolezza strutturale del mercato e il legame particolarmente forte con la sfera politica. L'ambivalenza legata ai meccanismi allocativi delle risorse pubbliche favorisce l'adozione della fonte pubblica come canale preferenziale per l'ottenimento di finanziamenti laddove la debolezza di abilità progettuali e gestionali rende l'entrata nel mercato una pratica poco conveniente.

Entrate di fonte privata							
	Contributi aderenti	Ricavi vendite	Donazioni	Redditi finanziari e patrimoniali	Trasferimenti da strutture superiori e/o inferiori	Altre	Totale
Italia	6,61%	9,71%	27,78%	1,57%	1,92%	1,31%	48,90%
-Nord	6,72%	8,82%	27,67%	1,83%	1,76%	1,37%	48,17%
-Centro	6,68%	14,53%	27,49%	1,00%	2,67%	1,46%	53,83%
-Sud	5,99%	3,67%	28,84%	1,59%	1,07%	0,73%	41,90%
Calabria	4,77%	1,45%	32,98%	0,51%	1,09%	1,39%	42,18%

Tabella 4.26: Importo delle entrate per voci di bilancio. Fonte privata. Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2005b)

Più alta la quota di entrate derivanti da donazioni, lasciti testamentari e offerte provenienti da enti privati o da singoli cittadini, che contribuisce in Calabria per il 33%, e mediamente nel meridione per il 29%, al totale del bilancio economico delle organizzazioni. Percentuali poco significative se considerate sul totale delle entrate ma che assumo un peso ben maggiore se considerate in proporzione alle sole entrate da fonte privata.

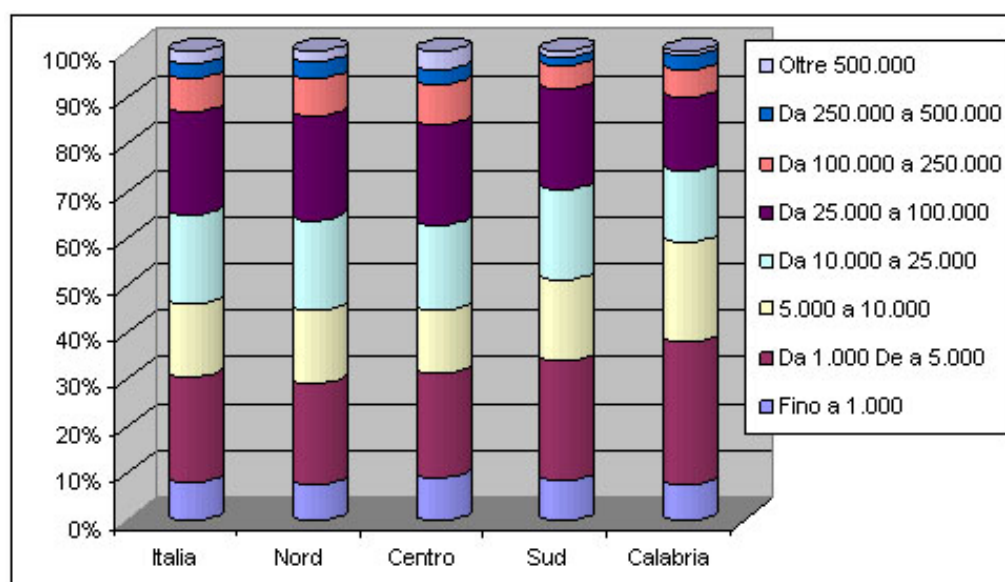


Figura 4.16: OdV per fascia di reddito (in euro). Dati al 2001. (Fonte: ISTAT, 2005b)

Un ultimo sguardo deve essere rivolto, infine, all'ampiezza dei bilanci delle or-

ganizzazioni (figura 4.16). Le organizzazioni meridionali presentano mediamente bilanci più ridotti. Come raffigurato dal grafico, le OdV con bilanci annuali fino a 10.000 euro sono, nel Mezzogiorno, oltre la metà e quasi il 60% in Calabria laddove al Nord e al Centro costituiscono rispettivamente solo il 45% e il 46%. Di converso, e conseguentemente, la presenza di organizzazioni con bilanci particolarmente consistenti è ridotta a sole 3 e 4 organizzazioni su 100 rispettivamente per il Sud e per la Calabria, mentre al Nord e al Centro sono circa il doppio le organizzazioni che possono contare su flussi di entrate superiori ai 250 mila euro annui.

4.4 Conclusioni

Il Terzo Settore inglese è esteso, capace di costituire un ragguardevole motore per l'economia non solo per l'ingente somma di capitale messo annualmente in circolazione ma anche per la capacità di assorbire una percentuale consistente di forza lavoro, sia attraverso posizioni retribuite che non. Negli ultimi decenni, grazie anche alla crisi dei sistemi di welfare e alla introduzione di meccanismi di *contracting-out* e di politiche di *community care*, il Terzo Settore sta conoscendo una intensa fase di sviluppo che si manifesta non solo nell'accrescersi delle unità organizzative esistenti ma anche per l'aumento delle risorse che queste organizzazioni sono capaci di drenare. Tra le risorse sono soprattutto quelle da fonte pubblica e in misura minore quelle legate ad attività di vendita sul mercato a garantire le entrate più consistenti, per quanto le entrate derivanti da donazioni provenienti da singoli ed enti privati mantengono ancora una loro rilevanza.

Scendendo nel dettaglio sul mondo delle organizzazioni charitable ci troviamo di fronte ad una realtà estremamente complessa e composta soprattutto da una miriade di piccole organizzazioni che operano a livello locale, molto spesso entro i confini cittadini o del quartiere, e che rappresentano l'anima più volontaristica e povera dell'universo charitable, così come quella più direttamente espressione delle esigenze locali. Si affiancano ad esse organizzazioni pure di piccole dimensioni ma legate a marchi noti (e.g. *Age Concer*, *Mind*) il cui livello di dipendenza dalle grandi organizzazioni nazionali varia dalla consulenza e dalla promozione di framework culturali e operativi, a vere e proprie ramificazioni subalterne. Queste realtà locali legate a noti marchi hanno bilanci più corposi delle precedenti, un maggior numero di personale retribuito e rapporti più strutturati con le autorità pubbliche dalle

quali ricevono finanziamenti soprattutto in seguito a stipulazione di convenzioni per l'erogazione dei servizi.

Le *charity* più grandi, quelle che operano a livello nazionale e che coordinano sotto il loro ombrello l'operato delle *charity* più piccole ad esse legate, rappresentano l'anello di congiunzione tra il mondo *charitable* e il governo centrale. Esse sono capaci di fare pressione e di rappresentare una voce importante nella formulazione delle politiche pubbliche nei settori di loro interesse. Infine, la eterogeneità etnica che caratterizza la società inglese si riflette anche sul mondo del Terzo Settore palesando, tuttavia fenomeni di discriminazione e di chiusura, non solo verso le minoranze etniche ma anche verso le classi sociali più povere. Molte delle piccole realtà organizzative che operano localmente sono la prova dei limiti del "particolarismo filantropico" (Salamon e Anheier, 1996b; Salamon, 1987a;b). Questa espressione del "fallimento del volontariato" si accompagna ad un altro problema ad esso connesso, vale a dire la minore presenza di charities laddove è maggiore la necessità del loro operato.

Dalla lettura dei dati italiani, una riflessione emerge immediatamente. Qui il Terzo Settore si caratterizza per una marcata distinzione territoriale tra Sud e il resto d'Italia. Sia che si guardi alla densità del fenomeno, alla ricchezza delle organizzazioni o alla diffusione del volontariato il meridione si presenta sempre con dati meno positivi: meno organizzazioni, meno ricchezza e sviluppo del Terzo Settore, minore presenza di volontari. In generale il Terzo Settore in Italia è un fenomeno di più recente nascita, che si sviluppa soprattutto a partire dagli anni '70 pur avendo giocato un ruolo non irrilevante negli anni precedenti. Come per il Terzo Settore inglese, anche in Italia si può parlare di Terzo Settore dei servizi, con netta prevalenza per rilevanza economica del settore dell'assistenza sociale e della sanità. Vendita dei servizi e contratti con il pubblico rappresentano più della metà delle entrate delle organizzazioni che possono contare solo marginalmente sulle donazioni da parte di privati. Il meridione si distingue per il maggiore peso delle entrate pubbliche e una maggiore debolezza del mercato dei servizi.

La cooperazione sociale è la tipologia organizzativa più giovane del Terzo Settore italiano ma costituisce il rappresentante più importante del cosiddetto Terzo Settore "forte", vale a dire di quella parte del Terzo Settore in cui domina l'adozione di personale retribuito: quasi nulla infatti è la presenza di volontari. Nel Mezzogiorno la combinazione tra una legislazione ambigua e gli alti tassi di disoccupazione ha

favorito l'utilizzo della forma giuridica della cooperazione sociale per creare opportunità di *self-employment* (soprattutto per le cooperative di tipo A), fatto questo che potrebbe spiegare i più alti tassi di sviluppo della cooperazione sociale nell'area meridionale. L'assenza di una identità di Terzo Settore è la principale causa addotta alla debolezza di relazioni trasversali tra cooperative sociali e con organizzazioni di secondo livello. Più elevata che nel resto del Settore è la dipendenza dai fondi pubblici.

Anche il volontariato organizzato, come la cooperazione sociale, vive nel Mezzogiorno trend di crescita più elevati che lasciano presagire la chiusura della forbice tra Nord e Sud nella diversa densità del fenomeno. Il fenomeno del volontariato organizzato è storicamente legato alla fornitura di servizi sanitari e sociali, ed è in questi ultimi due settori che esso rimane ancora predominante su tutto il territorio sebbene altri settori legati alla sfera espressiva si stiano progressivamente sviluppando mostrando una maggiore attenzione verso il tema della prevenzione, della qualità della vita e della giustizia sociale. Per lungo tempo legato alla Chiesa cattolica, le organizzazioni di volontariato si stanno progressivamente secolarizzando. Un processo ancora non del tutto completo, meno che mai nel Sud dove anche in assenza di un esplicito legame alla identità religiosa la presenza di figure ecclesiali o l'influenza dall'associativismo cattolico costituiscono ancora un elemento importante soprattutto nella fase fondativi delle organizzazioni e di sensibilizzazione della comunità. L'inclusione delle organizzazioni di volontariato nella privatizzazione dei servizi di welfare sta favorendo anche in quella che costituisce la componente più tipicamente volontaristica del Terzo Settore italiano, l'introduzione di un numero sempre maggiore di personale retribuito e di professionisti.

Note

¹ *Full Time Equivalent*.

² *Gross Domestic Product* = Prodotto Interno Lordo.

³ I dati forniti dalla *Charity Commission* si riferiscono alle sole *charity* registrate. Sono pertanto escluse un numero consistente di *charity* che per le loro caratteristiche sono esenti dalla registrazione stessa (*excepted* e *exempt charities*) (Strategy Unit Cabinet Office, 2002).

⁴ Riportiamo di seguito la descrizione comunemente usata nel registro delle *charity*: *“To provide and maintain a village hall for the benefit of the inhabitants of [...] in the county of Kent to be*

used for meetings, lectures, classes, or other forms of recreation or leisure-time occupation with the object of improving the conditions of life of the said inhabitants without distinction of political, religious or other opinions”.

⁵*“The main purposes of the women’s institute organisation are to enable women who are interested in issues associated with rural life, including arts, crafts and sciences, to improve and develop conditions of rural life, to advance their education in citizenship, in public questions both national and international, in music, drama and other cultural subjects and in all branches of agriculture, handicrafts, home economics, health and social welfare. it seeks to give women the opportunity of working together through the women’s institute organisation and of putting into practice those ideals for which it stands”.*

⁶*“To further the efficiency & well being of the service, preserve its traditions and encourage recruiting. 2) To foster comradeship and “esprit de corps” among those who have served or are serving in our [...] forces. 3) To provide facilities for bringing members together. 4) To perpetuate the memory of those members of our[...] forces who have died in the service of their country. 5) To provide relief from conditions of need, hardship or distress, to persons who serve in or have served in our [...] forces and all dependants of such persons. 6) To advise and assist members in their search for employment. 7) To advise members and their dependants on personal matters, such as pensions, compensations, health and social security benefits, and other subjects affecting their welfare. 8) To pursue any of the above for the benefit of members of former members, and their dependants, of the [...] forces of former members of the commonwealth”.*

⁷La descrizione delle attività seguente si ripete per tutti i playgroups inclusi nel registro: *“To enhance the development and education of children under the age of five by encouraging parents to understand and provide for the needs of their children through community groups”.*

⁸Ne è ulteriore dimostrazione il fatto che invariabilmente le denominazioni della *charity* facciano riferimento ai nomi delle persone che vollero istituire il fondo filantropico, o ai nomi di persone per la memoria delle quali il fondo venne creato.

⁹Di 207 *charity* non si conosce l’entità del reddito annuale.

¹⁰Si è preferito comunque fornire i dati completi per consentire una più completa visione di insieme.

¹¹Per contratto con il KCC o attraverso la vendita dei servizi a privati.

¹²Il totale delle percentuali in grafico è superiore a 100 poiché ciascuna istituzione opera con più tipologie di persone.

¹³Il valore medio per istituzione più alto, quello sotto la voce “altre attività”, non è commentabile data la difficoltà ad individuarne i caratteri descrittivi. Tuttavia valori così alti sono fortemente influenzati dalla presenza di organizzazioni che gestiscono fondi pensione (ISTAT, 2001:87).

¹⁴Con valore di produzione si intende la somma dei proventi dell’attività dell’organizzazione (ISTAT, 2006).

¹⁵I dati forniti dall'ISTAT differiscono da quelli della FIVOL (Frisanco e Arabia, 2004) a causa dei diversi metodi di rilevazione e per il diverso anno di riferimento.

¹⁶Diverso quadro delineano invece i dati forniti dalla FIVOL a seguito della rilevazione per il 2001 (Frisanco, 2004). Dagli stessi dati risulta, infatti, che le entrate da fonte pubblica continuano ad aumentare il proprio peso sul bilancio complessivo delle entrate delle organizzazioni di volontariato italiane.

Capitolo 5

Analisi dei contesti

5.1 Premessa

La teoria delle origini sociali e le teorie neo-istituzionaliste hanno evidenziato chiaramente quanto sia importante studiare il Terzo Settore attraverso una lente capace di cogliere anche le caratteristiche ambientali, i processi evolutivi e il ruolo degli attori rilevanti. Il Terzo Settore, dopotutto, non esiste ed opera liberamente nello spazio sociale ma bensì è attore *embedded* nella struttura economica e sociale (Salamon e Anheier, 1997) ed è strettamente connesso alla dimensione politico istituzionale (Ascoli e Pavolini, 1999; Salamon, 1995). Se si vogliono comprendere pertanto le dinamiche che risiedono dietro l'equilibrio tra le due dimensioni portanti del Terzo Settore, è necessario conoscere il contesto entro il quale il Terzo Settore nasce ed opera e dalla cui interazione dipende l'equilibrio "dimensionale" stesso.

Prima di iniziare l'esposizione dell'analisi delle interviste compiute, l'analisi di *background* si completerà con la descrizione delle caratteristiche socio-demografiche, economiche e politico-istituzionali. Molte delle nozioni che saranno esposte richiameranno aspetti introdotti nei precedenti capitoli ma non approfonditi per motivi di ordine espositivo. In questo senso, quindi, si cercherà di completare il *background* conoscitivo della ricerca incastrando gli ultimi tasselli del puzzle.

5.2 Italia e Calabria

5.2.1 I caratteri del processo di modernizzazione nel Mezzogiorno d'Italia: tra regolazione sociale e manipolazione delle appartenenze

Il Mezzogiorno è ormai oggetto di studio da più di un secolo. L'analisi della cosiddetta "questione meridionale", vale a dire quell'insieme di problematiche che caratterizzano la situazione socio-economica e politica del meridione, è stata infatti affrontata fin dai primi anni della storia della Repubblica Italiana. Studiosi come Sonnino (1874) e Franchetti (1874) hanno costituito, per certi versi, l'avanguardia di questo settore di studi. Da allora sono seguite diverse analisi i cui limiti maggiori, come affermato da Fantozzi (1997), sono costituiti dalla mancanza di opportune chiavi di lettura e categorie analitiche atte a cogliere l'ambivalenza delle dinamiche socio-economiche ed istituzionali vissute dal Sud.

Già nei primi novanta Mutti (1991) aveva palesato le incertezze interpretative di quella letteratura sociologica, che si era preposta di analizzare le trasformazioni del Mezzogiorno nell'arco del secolo. Tali incertezze e limiti erano da ricollegare, a parer suo, al classico modo di interpretare il rapporto fra tradizione e modernità in termini dicotomici. Con questa affermazione, Mutti riprendeva il pensiero di un altro studioso, Eisenstadt (1990), secondo il quale i processi di modernizzazione sono il risultato dell'incontro e della integrazione, piuttosto che dell'esclusione, tra gli aspetti della modernità e quelli della tradizione, tra *Gemeinschaft* e *Gesellschaft*. Ne consegue che l'interpretazione del rapporto tra le istituzioni, la società e l'economia, e le caratteristiche dei diversi ordinamenti (economico, sociale ed istituzionale), passa attraverso l'analisi della dialettica tra comunità e società, e perciò degli stessi processi di modernizzazione.

Il paradigma di ricerca della "modernizzazione variabile" usato da Eisenstadt per studiare l'integrazione tra comunità e società si pone nel dibattito accademico come un tentativo di spiegare, usando un corpo teorico dotato di una certa coerenza, i processi di modernizzazione nei loro caratteri comuni e nella loro variabilità. Lo scopo di Eisenstadt è quello di superare la contrapposizione che fino ad allora aveva caratterizzato i precedenti contributi sulla modernizzazione. A tal scopo elabora il modello della modernizzazione variabile nel quale, definiti i processi tipici che

ogni processo di modernizzazione presenta (mobilitazione sociale, differenziazione strutturale e dei ruoli sociali e regolazione sociale) viene attribuita alle specificità del contesto l'abilità di influire su come i tre processi si declinano.

Di quei tre processi quello che risulta particolarmente rilevante ai fini del nostro discorso è quello della regolazione sociale, ovvero quel processo attraverso cui le élites politico-istituzionali mediano i processi di cambiamento con i caratteri del contesto (Eisenstadt, 1974). L'importanza rivestita dalla regolazione sociale è tale per cui in essa risiede il fulcro per uno sviluppo sostenibile. Una cattiva regolazione sociale può determinare una degenerazione della forma assunta dalla modernizzazione e la caratterizzazione negativa delle relazioni di appartenenza primaria.

Il richiamo al modello teorico della modernizzazione variabile serve quale punto di partenza obbligato per affrontare le modalità particolari con cui la modernizzazione è avvenuta nel meridione. L'uso della classica concezione del mutamento sociale, dove i contenuti di comunità sono inconciliabili con l'organizzazione sociale, diventa infatti particolarmente problematico in un contesto quale quello del Mezzogiorno italiano in cui l'appartenenza e le relazioni di comunità hanno avuto un ruolo fondamentale nel consentire i processi di modernizzazione. Il punto su cui ci si deve necessariamente soffermare è che l'appartenenza di per sé non sia un limite alla modernizzazione, ma al contrario può essere un forte elemento di coesione e di regolazione sociale. Semmai, la questione problematica della trasformazione del Mezzogiorno risiede nella "manipolazione delle appartenenze" (Piselli, 1981), ossia nella creazione e riproduzione di relazioni di comunità poste in essere per soddisfare fini personali e non per il loro valore in sé.

La tesi della Piselli (1981) è che la storia del Sud italiano è legata alla manipolazione delle relazioni di comunità e non alla loro eccessiva presenza. In sintesi, è avvenuto che le relazioni di comunità, inizialmente volte a sostenere un'organizzazione sociale strutturalmente debole, durante il processo di sviluppo si siano poste in conflitto con quei gruppi sociali (e.g. i partiti politici) preposti alla funzione di organizzazione sociale, determinando una relazione di condizionamento o di sostituzione rispetto alle stesse organizzazioni sociali. Così facendo, le appartenenze manipolate sono riuscite ad orientare in senso strumentale (e campanilistico) i ruoli, le istituzioni e le relazioni di comunità.

Un valido esempio di manipolazione delle appartenenze, utile per comprendere

le caratteristiche del processo di modernizzazione del meridione, è l'appartenenza clientelare. Questo tipo di relazione sociale trova i suoi fondamenti nel senso di appartenenza e nella razionalità di scopo, commistione di comunità e società. Proprio per questa sua caratteristica, è evidente che il clientelismo non necessariamente debba ostacolare il cambiamento quanto, invece, possa orientarlo verso gli interessi delle appartenenze. L'importanza attribuita alla clientela è comprensibile, essendo questa il frutto del particolare modo in cui nel Mezzogiorno si è attivato il processo di trasformazione. Differentemente dal resto dell'Italia, nel Sud l'abbattimento dei privilegi feudali si è verificato come processo di razionalizzazione imposto dall'alto attraverso l'uso delle armi e della legge, mentre, al contempo, la situazione economico-sociale non era pronta a recepire le opportunità di cambiamento. In tal modo si venne a creare un gap tra opportunità di cambiamento e potenzialità di ricezione, colmato dal fenomeno del clientelismo. Il clientelismo, in quanto peculiare regolazione sociale attuata attraverso una manipolazione delle appartenenze, con tutte le ambiguità¹ ad essa legata, ha comportato la degenerazione della forma assunta dalla modernizzazione. Il clientelismo ha da allora fatto parte della storia del Mezzogiorno, trasferendosi dal piano dell'economia fondiaria a quello politico.

L'azione di regolazione sociale del clientelismo all'interno della dimensione politica ha, infine, generato un grave paradosso: il rafforzamento del consenso politico parallelamente all'indebolimento della fiducia nelle istituzioni. Con il passare del tempo il clientelismo politico ha vissuto una riduzione della componente dell'appartenenza a favore della dilatazione dei contenuti di scambio e di mercificazione accelerando, in tal modo, la degenerazione dei sistemi politici ed economici locali. Paradossalmente quindi, la diminuzione dei contenuti di appartenenza non solo non ha agevolato la formazione di una società moderna ed efficiente ma ha comportato un'intensificazione della degenerazione. Si ritorna così al punto di partenza, e cioè all'attenzione necessaria nel considerare l'ambivalenza dei fenomeni sociali. Il ruolo delle appartenenze, delle relazioni di comunità non è necessariamente deleterio se ben indirizzato attraverso una corretta regolazione sociale.

5.2.2 L'ordinamento economico

5.2.2.1 Un discorso generale sul Mezzogiorno

L'economia del Mezzogiorno, è quindi anche quella calabrese, ha mostrato fin dall'unità d'Italia una dinamica a forbice tra consumo e produzione, dinamica che negli anni è andata ad aumentare. Le cause esogene imputabili a questa situazione, vanno rintracciate nelle politiche statali concentrate sulle opere pubbliche, sull'espansione dell'impiego statale e sull'assistenzialismo. Queste politiche furono di fatto incapaci di attivare, come dovrebbe fare un buon piano di politica economica, la crescita imprenditoriale nel Mezzogiorno.

Diversamente, tra i fattori endogeni, vanno invece presi in considerazione:

- I caratteri strutturali della famiglia, nucleare e con intensi legami parentali che sembrano sfavorire lo sviluppo della piccola e media impresa;
- I caratteristici rapporti agrari di produzione che hanno penalizzato forme autonome di gestione; la forma assunta da questi rapporti è senz'altro dipesa dal particolare modo con cui si sono superati i rapporti di vassallaggio tra i padroni terrieri e il contadinato e dallo sviluppo del clientelismo notabile;
- Le funzioni assunte dai centri urbani (amministrative e commerciali, piuttosto che di produzione), e una di élite cittadina culturalmente legata alla riproduzione di interessi particolaristici più che all'investimento;
- La fragilità della sfera pubblica, dovuta al modo traumatico con cui le istituzioni si sono affacciate sul Mezzogiorno, ma anche alla crescente sfiducia nelle istituzioni nell'opinione pubblica e alla degenerazione dei sistemi politici locali ad opera del clientelismo politico.

All'interno di questo quadro, quindi, l'economia meridionale si è distinta per una forte dipendenza dai trasferimenti statali, quest'ultimi per molti anni rivolti più a soddisfare le richieste campanilistiche per favorire il consenso politico locale, che a fornire le basi concrete per il decollo della produzione.

Negli ultimi anni la situazione non è sostanzialmente mutata, se non addirittura peggiorata. Di fronte ai processi di decentramento politico e alle esigenze imposte

dai vincoli comunitari, e in particolare dal Trattato di Maastricht, il Sud ha visto ridurre le entrate dallo Stato senza un miglioramento della capacità delle élites politiche locali in termini di una efficace progettazione di politiche economiche. Per avere un quadro del ruolo assunto dai trasferimenti pubblici nel Sud intorno agli anni Ottanta, basti sapere che il rapporto tra spesa pubblica e PIL meridionale era pari al 73% (Bodo e Viesti, 1997), con una spesa pubblica devoluta solo per una minima parte al miglioramento della capacità produttiva mentre la restante consisteva in trasferimenti alle famiglie e stipendi pubblici.

A fianco della scarsa capacità produttiva emerge un'altra questione legata alla particolare struttura dell'economia meridionale: la disoccupazione. Ancora oggi la disoccupazione si configura come una piaga rilevante, la cui cura è il passaggio obbligato per migliorare non solo l'economia ma anche la condizione sociale meridionale. In tale direzione, sono ancora necessari dei piani economici capaci di stimolare e di sostenere l'imprenditoria giovanile assicurando, al medesimo tempo, un uso non manipolativo degli strumenti in questione.

Certamente, uno dei problemi principali che influisce negativamente sul nostro ordinamento economico, è la capacità delle organizzazioni criminali di usare ai propri fini quelle risorse originariamente rivolte al miglioramento delle condizioni collettive. I numerosi casi di appalti truccati, che hanno costellato i rapporti tra istituzioni ed imprese, sono esemplificativi di tali abilità. Ma la criminalità, piccola e grande, ha inciso negativamente anche su un altro elemento importante per qualsiasi contesto territoriale che voglia essere teatro di attività imprenditoriali: la fiducia. Molte sono le storie di imprenditori piccoli e grandi che hanno dovuto cedere alle pressioni della criminalità assottigliando uno spirito imprenditoriale che a fatica sta entrando nella nostra cultura.

5.2.2.2 Un'economia ancora da rilanciare

I dati sull'andamento dell'economia calabrese forniti dall'Istituto Guglielmo Tagliacarte (2002) confermano le osservazioni fatte per l'intero Mezzogiorno. Dedita principalmente all'agricoltura (45,6% del PIL) nei primi anni Cinquanta, la partecipazione del settore primario sul PIL locale scende progressivamente fino ad arrivare ad un 7,0% nel 1999, mentre parallelamente ma in senso opposto cresceva il peso del settore dei servizi, questi ultimi comprendenti sia i servizi destinati alla vendita

(commercio, alberghi, pubblici esercizi, credito e assicurazione) che quelli non destinabili alla vendita (forniti da amministrazioni pubbliche e istituzioni sociali). Il ruolo dell'industria, espresso in percentuale sul PIL nell'arco temporale considerato, si riduce invece di circa due punti percentuali vive all'interno di questo periodo una iniziale fase di crescita seguita da una nuova recessione (tabella 5.1).

Settori	1951	1961	1971	1981	1991	1999
Agricoltura	45,6%	28,2%	17,5%	11,5%	8,1%	7,0%
Industria	17,3%	23,4%	29,1%	21,6%	18,1%	15,5%
Servizi destinati alla vendita	25,9%	33,2%	36,9%	46,4%	49,3%	53,2%
Servizi non destinati alla vendita	11,2%	15,2%	16,6%	20,5%	24,5%	24,3%

Tabella 5.1: *Peso dei diversi settori sul PIL per serie storiche in Calabria. (Fonte: Istituto Guglielmo Tagliacarne, 2002)*

Sebbene, quindi, il PIL interno sia cresciuto negli ultimi decenni, ciò che deve essere necessariamente messo in luce è lo scarso ruolo che ha avuto l'industria, il cui apporto in termini relativi è addirittura diminuito rispetto agli anni Cinquanta.

La dotazione delle infrastrutture, elemento importante per il sistema produttivo ed imprenditoriale, presenta dei ritardi, anche notevoli per certi settori, rispetto al resto della nazione. Attraverso la rappresentazione di numeri indice (nei quali il valore medio nazionale è espresso con un valore pari a 100) è possibile paragonare la situazione nel meridione e in Calabria al resto d'Italia. La dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno e della Calabria assume valori rispettivamente di 75,9 e 78. In modo più approfondito, si osserva che sebbene la regione calabrese presenta una dotazione di reti stradali, ferroviaria e portuale superiore alla media nazionale (di pochi punti ad eccezione fatta per l'ultima voce chiaramente influenzata dai caratteri geografici della regione) le differenze in negativo con il contesto nazionale riguardano importanti dimensioni infrastrutturali come quella sanitarie e quella delle reti telefoniche ed informatiche. Anche il livello delle infrastrutture nel campo della educazione si collocano al di sotto della media nazionale (tabella 5.2).

Nel valutare questi dati è opportuno, tuttavia, considerare che il valore indice nazionale (pari appunto a 100) nasconde una distanza notevole tra il meridione e il resto d'Italia. Il valore di riferimento nazionale, infatti, è medio rispetto ai valori assunti dalle varie zone di ripartizione territoriale. La differenza tra il Mezzogiorno (e la Calabria) e il resto d'Italia acquisisce, pertanto, proporzioni ancora maggiori.

	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Nord-Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Calabria</i>	<i>Italia</i>
Strade	115	107,9	102	85	106,93	100
Ferrovie	98,1	110,4	130,5	79,2	104,94	100
Porti	65,6	133,6	89,5	109,2	126,68	100
Aeroporti	143,4	72	150,6	60,5	70,73	100
Impianti e reti energetiche	140,6	122,6	95,6	64,1	52,82	100
Telefonia e telematica	147,3	94	118,3	63,2	61,46	100
Banche e servizi	133,8	110,6	127	58,1	55,09	100
Cultura e tempo libero	87,6	103,1	202,4	54,1	36,67	100
Scuole	102,9	101,2	107,9	93,7	84,77	100
Strutture sanitarie	124,4	96,2	117,2	79	68,65	100

Tabella 5.2: Indicatori di dotazioni infrastrutturale. (Fonte: Istituto Guglielmo Tagliacarne, 2002)

Il mercato del lavoro è senza dubbio una componente indispensabile da considerare quando si parla dell'ordinamento economico. In qualche misura, infatti, l'analisi dei dati sul livello di occupazione e disoccupazione fornisce un quadro sullo stato di salute dell'economia. Di seguito sono riportate nelle tabelle alcuni tra gli indici essenziali qualora si decida di guardare al mercato del lavoro: il tasso di attività², il tasso di occupazione³, di disoccupazione⁴ e di disoccupazione giovanile⁵. Il tasso di attività descrive quella porzione di popolazione in età lavorativa (per convenzione l'ISTAT individua l'età lavorativa tra i 15 e i 64 anni) che è attiva, ovvero che si qualifica potenzialmente o concretamente come forza lavoro. Vengono inclusi pertanto nella popolazione attiva non solo coloro che sono occupati, qualsiasi sia il tipo di occupazione, ma anche coloro che sono in cerca di occupazione vale a dire i disoccupati. Il valore del tasso di attività è quindi un indicatore del potenziale produttivo della popolazione. In Italia il potenziale produttivo della popolazione è cresciuto in quattro anni (dal 1999 al 2003) di poco più un punto percentuale, un trend simile si è avuto per la Calabria mentre mediamente nel Mezzogiorno la crescita è stata di circa metà punto percentuale. Se questa la lettura diacronica comparando tra i diversi livelli territoriali, sincronicamente la distanza tra i valori medi nazionali e quelli meridionali e calabresi rimane grosso modo costante a 4 punti percentuali. Leggermente differente il discorso per l'andamento della occupazione. A livello nazionale nei quattro anni considerati si ha un incremento di circa 2,5 punti percentuali, un incremento di poco superiore per la Calabria mentre il meridione mediamente si giova di un incremento di circa 2 punti percentuali. Nuovamente, ad una crescita tendenzialmente omogenea per le tre aree considerate corrispondono diversi livelli di performance in termini di integrazione nel mercato del lavoro, con la Calabria che oscilla da un bassissimo 29,94% di occupazione per la provincia di

Crotone ad un 36,42% per Catanzaro, per una occupazione media del 34,32%: 2,3 punti percentuali sotto la media meridionale e ben 10,5 punti percentuali sotto il valore medio nazionale.

	Tasso di attività			Tasso di occupazione ²		
	1999	2001	2003	1999	2001	2003
Calabria	43,89	44,67	44,81	31,59	33,21	34,32
Catanzaro	43,32	45,95	45,56	30,46	34,31	36,42
Cosenza	44,70	44,13	45,33	33,40	33,61	35,41
Crotone	34,19	37,24	38,80	28,21	30,87	29,94
Reggio di Calabria	46,07	46,25	44,36	31,13	32,24	32,18
Vibo Valentia	44,22	46,55	48,39	31,22	34,49	36,33
<i>Sud</i>	43,84	44,03	44,13	34,54	35,83	36,61
Italia	47,91	48,45	49,08	42,44	43,83	44,82

Tabella 5.3: Tasso di attività e di occupazione, serie storica. (Fonte Istat)

La differenza tra la Calabria, il meridione e la media nazionale diventa più ampia se si passa ad osservare il livello di disoccupazione. Tra il 1999 e il 2003 la disoccupazione nazionale è passata dal 11,43% ad un 8,68% riducendosi di 2,75 punti percentuali e attestandosi su livelli relativamente bassi. Maggiore è stata la riduzione della disoccupazione in Calabria (-4,6) e nel Mezzogiorno (-4,2). Nonostante un andamento più ripido nella riduzione della disoccupazione, al 2003 la distanza tra i livelli territoriali rimane enorme: solo 8,68% di disoccupazione per l'Italia, il 17,03% per il Sud (quasi il doppio) e ben il 23,42% (+14,74 rispetto media nazionale) per la Calabria con un picco del 27,47% a Reggio Calabria. Se la disoccupazione rimane per il Mezzogiorno una urgenza la cui risoluzione è prioritaria ciò diventa maggiormente vero se si guarda alla disoccupazione giovanile. È impensabile, se non tragico, che più della metà dei giovani calabresi siano disoccupati con picchi oltre il 60% e ciò nonostante una riduzione di ben 10 punti percentuali in soli 4 anni, sicuramente quest'ultimo un dato incoraggiante ma ancora insufficiente. La situazione media nel Mezzogiorno nel 2003, sebbene migliore, rimane parimenti grave: il 48,21% dei giovani disoccupati (-7% rispetto al 1999). Ciò che tuttavia non si può dedurre dai dati è se la riduzione consistente della disoccupazione giovanile e non nel Sud e in Calabria sia dovuta integralmente alla creazione di nuovi posti di lavoro o alla fuoriuscita dalla forza lavoro per scoraggiamento o integrazione attraverso forme di lavoro nero, un fenomeno questo tristemente noto nella realtà meridionale.

	Tasso di disoccupazione			Tasso di disoccupazione giovanile		
	1999	2001	2003	1999	2001	2003
Calabria	28,01	25,67	23,42	66,25	59,38	56,74
Catanzaro	29,69	25,33	20,06	66,51	56,50	48,40
Cosenza	25,29	23,84	21,88	65,06	60,20	57,72
Crotone	17,50	17,11	22,84	54,57	45,06	59,57
Reggio di Calabria	32,42	30,28	27,47	71,16	64,30	63,26
Vibo Valentia	29,39	25,90	24,91	61,45	56,31	48,21
<i>Sud</i>	21,21	18,63	17,03	55,26	49,83	48,27
Italia	11,43	9,53	8,68	32,86	28,20	27,07

Tabella 5.4: Tasso di disoccupazione, serie storica. (Fonte Istat)

5.2.3 L'ordinamento sociale

5.2.3.1 Sviluppo sociale: trend e riflessioni

Dal secondo dopoguerra, il Mezzogiorno ha vissuto un incredibile sviluppo sociale individuabile attraverso i diversi indici demografici i quali evidenziano una sostanziale omogeneizzazione sociale del meridione ai dati nazionali. È aumentata la vita media e si è abbassato il tasso di natalità, segno evidente della ormai compiuta transizione demografica. Si è quasi azzerato il tasso di analfabetismo, con una crescita della scolarizzazione con tassi perfino più alti di quelli del resto d'Italia. La crescita dell'istruzione è ancora più notevole se si guarda alle condizioni peculiari del Mezzogiorno nei primi anni del '900; debolezze strutturali ed istituzionali, insieme ad un'economia prevalentemente agricola e molto povera, scoraggiavano difatti l'investimento di tempo nello studio.

Attualmente i limiti del sistema scolastico si esprimono nell'esigenza di regolazione sociale, nell'esigenza di superare quei fattori che costituiscono un impedimento ad un ulteriore sviluppo, ottenibile solo attraverso l'individuazione e la risoluzione di tali impedimenti attraverso politiche mirate. L'importanza rivestita dal miglioramento di quelle strutture e di quei servizi utili a garantire l'efficacia ed l'efficienza dell'istruzione e un diritto allo studio che sia sostanziale, risulta quindi indubbia. L'istruzione del territorio è funzionale, infatti, sia allo sviluppo civico che allo sviluppo economico del territorio. Un'alta presenza di *know-how* favorisce investimenti e imprenditorialità esterne, mentre simultaneamente stimola la consapevolezza delle

potenzialità di un'economia imprenditoriale contro i limiti di una economia basata sull'assistenza.

Anche la crescita dell'associazionismo è un dato importante, soprattutto in lettura combinata al mutare dei parametri qualitativi dell'associazionismo. Aumenta la partecipazione ad associazioni culturali, sportive, ricreative mentre decresce la partecipazione partitica, sintomo evidente della delegittimazione del sistema politico e dello scarso interesse, mostrato in modo particolare dai più giovani, per la sua componente più strutturata. Le premesse fornite dallo sviluppo sociale allo sviluppo economico sono molte, ma è necessario che tra le opportunità sociali (fornite dall'aumento dell'istruzione e della vita associativa) e le opportunità economiche non ci sia un'eccessiva divaricazione. Il rischio, che si presenta già adesso, è che aumentino le forme di marginalità sociale, in particolare tra i soggetti più deboli, favorendo la sfiducia verso le istituzioni e verso la vita scolastica e associativa (fondamentali entrambi per la costituzione di una coscienza civica), e incoraggiando l'estensione del degrado criminale.

5.2.3.2 Una regione in linea con i dati nazionali

I primi dati utili per verificare l'avvenuto sviluppo sociale in Calabria, sono ricavabili dagli indici demografici più semplici: l'indice di vecchiaia, il tasso di natalità e di mortalità, il numero medio di figli per donna (o tasso di fecondità). Questi indici ci forniscono uno spaccato, sterile nel solo dato numerico ma utile se accompagnato da un commento che ne riveli il significato implicito, delle dinamiche principali della vita: nascita, fecondità, vecchiaia e morte.

Attraverso gli indici, si evidenzia come la Calabria si ponga in linea con i trend demografici nazionali (tabella 5.5). Il numero medio di figli⁶, che assume per la regione calabrese un valore di poco inferiore a quello nazionale (1,26 figli per donna feconda), oltre a fornire esattamente quanti il numero di maternità mediamente affrontate dalla popolazione femminile nell'arco dell'età fertile, ci fornisce un dato importante sul potenziale riproduttivo della popolazione. Statisticamente parlando, infatti, per un tasso di fecondità pari a 2,1 il potenziale di riproduzione della popolazione rimane costante (il tasso netto di riproduzione è pertanto uguale ad 1)⁷; di conseguenza, per valori del tasso di fecondità inferiori a 2,1 come nel caso nazionale e regionale, il potenziale riproduttivo della popolazione tende a diminuire.

	Numero medio di figli per donna in età feconda	Indice di vecchiaia	Tasso di fecondità	Tasso generico di mortalità	Numero medio di componenti per famiglia
Calabria	1,26	111,04	37,43	9,10	2,74
Catanzaro	1,23	112,70	36,28	9,03	2,70
Cosenza	1,17	119,01	34,90	8,99	2,72
Crotone	1,40	87,43	42,09	7,70	2,86
Reggio Calabria	1,31	109,45	39,28	9,76	2,76
Vibo Valentia	1,35	107,27	40,10	8,99	2,80
<i>Sud</i>	1,35	100,46	40,61	8,86	2,84
Italia	1,29	135,87	39,55	10,18	2,52

Tabella 5.5: Indici demografici per livello territoriale. Dati al 2003. (Fonte ISTAT)

Questo valore è particolarmente significativo in quanto mostra come anche la popolazione meridionale, più prolifica rispetto a quella nazionale per gran parte del '900, si sia adeguata culturalmente al resto della nazione. La procreazione, al di là dei limiti fisiologici della donna, è infatti una variabile dipendente rispetto le “politiche familiari” e rispetto la cultura. La sostanziale somiglianza del tasso di natalità⁸ e del numero medio di componenti per famiglia calabrese e nazionale avvalva ulteriormente le osservazioni fatte.

L'indice di vecchiaia⁹, di poco al di sotto a quello nazionale, manifesta nuovamente il processo di “adeguamento” ai trend demografici nazionali soprattutto per i valori della popolazione fino a 14 anni, valori leggermente più alti rispetto alla media nazionale. L'indice di vecchiaia oltre ad essere strettamente in relazione con l'indice di natalità e fecondità (numero medio di figli per donna o tasso lordo di riproduzione), è inoltre dipendente dal tasso di mortalità¹⁰ e quindi dal miglioramento delle condizioni sanitarie e della qualità della vita più in generale.

La figura 5.1 sottolinea, più chiaramente, come la popolazione calabrese tenda ad invecchiare seguendo il trend nazionale. Diminuisce, infatti, la popolazione della fascia 0-14 anni mentre aumenta la popolazione con età maggiore dei 64 anni, riducendo in entrambi i casi la differenza con le percentuali nazionali.

Altri indici importanti per comprendere lo stato di sviluppo dell'ordinamento sociale, sono quelli riguardanti il livello d'istruzione. I dati nelle tabelle 5.6 e 5.7 confermano essenzialmente l'allineamento della scolarizzazione della popolazione giovanile calabrese di entrambi i generi alla media nazionale. Parametri tanto più significativi se si prende in considerazione l'alto tasso di analfabetismo che caratte-

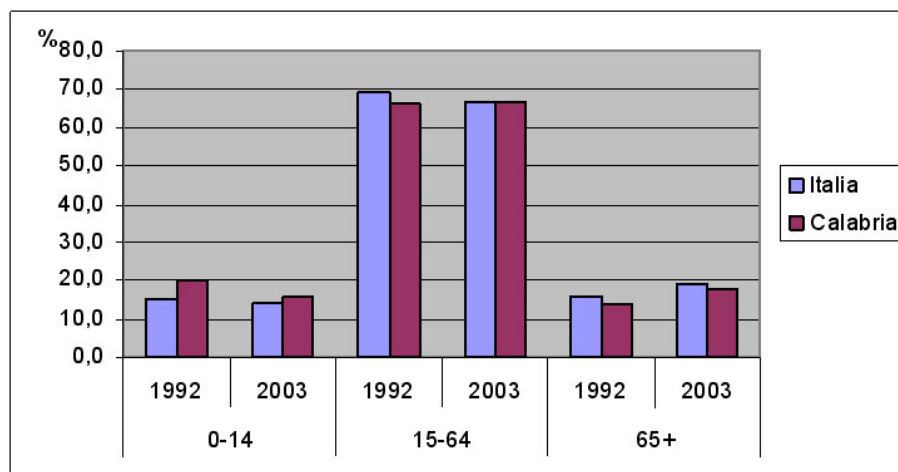


Figura 5.1: Popolazione per fasce di età, in valori percentuali. Dati del 1992 e 2003. (Elaborazione dati ISTAT)

rizzava il Sud in generale rispetto al resto d'Italia, e se si considera l'alta evasione scolastica che ancora oggi rimane, specie nelle aree più depresse dei centri urbani, un problema preoccupante in quanto anticamera verso la devianza giovanile.

	Diplomati	
	Maschi	Femmine
Italia	69,6	75,9
Calabria	72,5	72,5

Tabella 5.6: Diplomati per 100 persone di 19 anni. Dati al 2002. (Fonte ISTAT)

	Tasso di iscrizione all'università		Laureati per 100 persone di 25 anni	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
Italia	30,4	40	17	22,4
Calabria	35,9	48,9	16,4	22,8

Tabella 5.7: Tasso di iscrizione all'università e laureati per 100 persone di 25 anni. Dati al 2001. (Fonte ISTAT)

5.2.4 L'ordinamento politico-istituzionale

5.2.4.1 Clientelismo, istituzioni e processi innovativi

Nell'affrontare il tema del processo di modernizzazione nel Mezzogiorno, sono state inevitabilmente introdotte alcune osservazioni sull'ordinamento politico-istituzionale, ed in particolare si è fatto riferimento al clientelismo come fenomeno

pervadente le Istituzioni. Il fenomeno del clientelismo assume, in particolar modo nel meridione, una connotazione estrema di radicamento culturale, frutto del peculiare tracciato percorso dal processo di modernizzazione nel nostro territorio. Beninteso, non si deve pensare che il clientelismo appartenga, come fenomeno, solo al meridione, né tanto meno si deve considerare il clientelismo come contrapposto, di per sé, alla modernizzazione. Come già spiegato, il Sud ha vissuto il processo di modernizzazione con una regolazione sociale carente, o meglio, con una regolazione sociale guidata da un'élite notabilare e politica dedita a sfruttare le opportunità del processo in questione ai propri fini. La presenza del clientelismo anche nel resto d'Italia, dove la regolazione sociale ha assunto forme non degenerate (o per lo meno in misura minore), mostra come argomentazione a contrario, che il clientelismo non si pone rispetto alla modernizzazione in termini puramente dicotomici.

Uno degli effetti più interessanti del clientelismo sull'ordinamento politico-istituzionale, è stata la separazione tra consenso politico e legittimazione istituzionale. I rapporti clientelari, infatti, se da un versante garantivano ai partiti di governo di mantenere il consenso politico (riversato spesso, in verità, su specifiche personalità locali), grazie alle dinamiche di scambio voto-favore, dall'altro versante hanno minato la già scarsa fiducia delle persone nelle Istituzioni, quali enti impersonali rappresentati la legalità e lo Stato.

Oggi la sfiducia nelle istituzioni è accompagnata dalla perplessità nelle capacità rappresentative dei partiti politici, in particolar modo da parte dei più giovani. Il ruolo e la presenza attiva dei giovani all'interno delle sezioni partitiche nel territorio si è notevolmente ridotto rispetto al passato, mentre allo stesso tempo i giovani investono una parte considerevole del loro tempo libero nella partecipazione a movimenti o associazioni di natura non partitica o sindacale. I dati forniti dall'ultimo rapporto IARD sui giovani (Buzzi *et al.*, 2002) conferma questo quadro. Emblematico è il voto medio che il campione dà ai partiti politici: 3,4 su una scala che va da 1 a 10.

Ma la cosa più grave è senza dubbio la pervasione della criminalità (piccola e grande) negli ordinamenti politici-istituzionali, favorita dal clientelismo stesso. Prova tangibile di questa infiltrazione criminale è stato l'evento giudiziario denominato Mani Pulite, durante i primi anni Novanta, e a livello locale lo scioglimento di alcuni consigli comunali per connivenza mafiosa. La perdita degli ideali politici nel susseguirsi delle generazioni delle élites politiche, la debolezza strutturale delle istituzioni ormai contaminate dalla logica dei "favori", la sfiducia della gente nella capacità

delle istituzioni di fronteggiare questa situazione di degrado e, infine, la rassegnazione pragmatica della gente stessa, hanno aperto strappi nel tessuto istituzionale facilitando l'ingresso della corruzione.

Tuttavia, nonostante il clientelismo abbia permeato l'ordinamento istituzionale, esistono nuove dinamiche sociali ed istituzionali capaci di aprire spiragli di speranza. In prima linea la diffusione del fenomeno dell'associazionismo (non politico) quale indicatore di un nuovo sentimento di appartenenza sociale, che, se correttamente trasposto nella dimensione politica, potrebbe allentare il circolo vizioso delle logiche clientelari. A ciò si aggiunge, quale altra dinamica sociale, la diffusione del volontariato e del privato sociale, portatrici, almeno in linea teorica, di valori solidaristici e di cittadinanza responsabile.

Anche alcuni processi istituzionali potrebbero essere funzionali alla riduzione delle dinamiche clientelari. È il caso del processo di decentramento politico iniziato in una prima fase con la riforma Bassanini e conclusosi con la riforma del Titolo V della Costituzione (Lg. Cost. 3/2001). Se uno dei principali obiettivi della riforma consiste nell'alleggerimento delle funzioni e dei compiti delle Pubbliche Amministrazioni centrali, al fine di garantire una maggiore adesione alle esigenze locali e quindi una maggiore efficacia ed efficienza delle politiche, un altro obiettivo da non sottovalutare è il tentativo, attraverso tale riforma, di avvicinare le istituzioni alla popolazione, riducendo al contempo la sfiducia nelle istituzioni e rendendo maggiormente partecipi e responsabili i cittadini nella gestione e nel controllo della *res publica*.

Malgrado la presenza di processi potenzialmente virtuosi, una delle maggiori problematiche nella dimensione istituzionale risiede nella scarsa stabilità della classe politica al governo, sia nazionale che regionale dal momento della sua costituzione nel 1970. Come si può osservare dalla tabella 5.2, si sono succedute in sole 5 legislature (dal 1970 al 1997) alla Regione Calabria, ben 9 Presidenti e 19 Giunte Regionali. Al di là delle dinamiche politiche che hanno determinato la trasformazione degli organi Regionali di governo in vere e proprie giostrine politiche, la cosa più importante, e grave, è che questa instabilità politica, presente anche a livello nazionale, ha minato le opportunità di sviluppo della Regione, specialmente economico. Uno sviluppo già reso difficile, probabilmente, dal ritardo con cui l'istituzione regionale si è vista avviarsi nonostante la previsione nel testo costituzionale. Come si è già puntualizzato, il Sud in generale, e la Calabria nello specifico, necessitano di politiche economiche

<i>Legislatura e Giunta</i>	<i>Presidente</i>	<i>Durata in mesi</i>
<i>I Legislatura</i>		
I	Guarasci	48
II	Ferrara	10
<i>II Legislatura</i>		
I	Perugini	12
II	Ferrara	13
III	Ferrara	8
<i>III Legislatura</i>		
I	Dominijanni	16
II	Dominijanni	13
III	Dominijanni	18
<i>IV Legislatura</i>		
I	Principe	11
II	Principe	11
III	Olivo	16
IV	Olivo	10
<i>V Legislatura</i>		
I	Olivo	15
II	Rhodio	12
III	Rhodio	10
IV	Veraldi	10

Figura 5.2: *Presidenti, Giunte Regionali e loro durata. (Fonte: Fantozzi, 1997)*

e sociali che abbiano alle spalle progettualità e implementazioni coerenti, ma tutto questo non è possibile se la maggiore preoccupazione della classe politica tanto a livello nazionale che locale è garantirsi un posto negli organi di governo.

5.3 Inghilterra e Kent

5.3.1 Un discorso di fondo: Dal tema delle *health inequalities* a quello della deprivazione

Un tema affine alla questione meridionale italiana è quello, nel dibattito inglese, riguardante le “*health inequalities*”. L’affinità delle tematiche risiede fondamentalmente nell’importanza politica attribuita storicamente a questi temi nei due diversi contesti, sebbene anche in termini di conseguenze sul territorio e di meccanismi di intervento le due “questioni” presentino una certa vicinanza. Come si dirà più avanti, infatti, l’approfondimento della presenza di un *health divide* sul territorio inglese ha

generato la consapevolezza di una deprivazione più generale caratterizzante alcune aree dell'Inghilterra. Vediamo quindi più da vicino i temi adesso introdotti.

Essendo la salute, e gli interventi di carattere politico mirati ad essa, espressione di diritti specifici e dell'essere sostanziale degli stessi, la tematica di ineguaglianze su base territoriale o sociale costituisce, necessariamente, una questione politica di notevole importanza. La consapevolezza di questa problematica sembrava essere già presente agli albori costituzionale del welfare britannico. Nell'opinione di molti studiosi, infatti, (per citarne alcuni: Abel-Smith (1964); Titmuss (1963)) l'istituzione stessa dell'NHS costituiva un tentativo politico di rispondere a questo problema attraverso un sistema che fosse pubblico, universale e gestito in modo da garantire uguaglianza di prestazioni sul territorio. Nonostante gli effetti generalmente benefici risultanti dall'NHS in termini di salute pubblica, la politica sanitaria si dimostrò di fatto incapace non solo di ridurre ma addirittura di mantenere il gap delle disuguaglianze nella salute tra i differenti strati della società, tanto che il gap in questione ha mostrato nel tempo la tendenza ad aumentare ulteriormente (Merrison, 1979).

Nel 1977, un gruppo di lavoro fu incaricato di analizzare ulteriormente lo stato della salute pubblica al fine di sviluppare qualche indicazione per future politiche di intervento. A tre anni di distanza venne pubblicato il "*Black Report*" (Black *et al.*, 1980), un documento considerato nonostante la presenza di lavori precedenti, una pietra miliare nell'affrontare la tematica delle disuguaglianze delle condizioni di salute (Costello e Haggart, 2003). L'importanza di tale documento derivava non solo dagli importanti risultati nella rilevazione delle *health inequalities*, ma anche dall'aver avviato a partire dai suoi dati un intenso dibattito sulla natura e sulla misurabilità delle stesse. Uno dei principali risultati del *Report* fu la forte correlazione tra tassi di mortalità e le classi occupazionali, senza distinzione di genere o di età. Medesimi risultati mostravano anche gli indici di cattiva salute. Infine, le condizioni generiche della salute delle ultime due fasce occupazionali risultava tra gli anni '60 e '70 considerevolmente peggiorata.

La consapevolezza che una spiegazione semplicistica e mono-causale non poteva essere data spinse i ricercatori del *Report* ad evidenziare la rilevanza delle condizioni socio-economiche (all'interno di un approccio teorico affine alle teorie materialiste), come variabili capace di influenzare gli indicatori sulla salute. Conseguentemente ai risultati, le proposte in termini di politica pubblica furono orientate su interventi rivolti all'infanzia, tanto sul profilo educativo che su quello di profilassi, e alla disa-

bilità al fine di ridurre per quanto possibile l'istituzionalizzazione di coloro che erano incapaci di provvedere in qualche misura a loro stessi a causa delle loro disabilità.

Nel 1988 viene prodotto un ulteriore documento, l'*Acheson Report* (Acheson, 1988), con l'obiettivo di aggiornare i dati raccolti dal precedente rapporto e di formulare conseguentemente delle proposte in termini di *policy*. L'*Acheson Report* diede ulteriore riscontro dello scenario formulato nel *Black Report*, evidenziando allo stesso tempo la scarsa implementazione dei suggerimenti dati dallo stesso. Per quanto concerne i suggerimenti di *policy*, l'*Acheson Report* promosse politiche mirate alla salute della famiglia, in particolare per quelle famiglie povere o con bambini. Allo stesso tempo, venne evidenziata l'importanza nell'intraprendere politiche pubbliche mirate al miglioramento della salute negli anziani e nei disabili oltre che alla diffusione di un migliore stile di vita.

Più di recente, il tema della salute pubblica e delle disuguaglianze per stratificazione nella stessa sono state oggetto specifico di alcuni documenti governativi i quali hanno promosso una serie di targets da raggiungere. Il *White Paper "Saving lives: Our Healthier Nation"* (DoH, 1999) propone come obiettivo quello di "*promote healthier living and reduce inequality in health*" attraverso l'azione combinata e complementare dei singoli individui, delle comunità e del governo. L'individuo è chiamato a migliorare il proprio stile di vita mentre al governo viene affidato il compito di rimuovere quegli ostacoli che possono ridurre le possibilità di scelta e di promuovere, attraverso programmi educativi e divulgativi, la consapevolezza degli effetti negativi che certi stili di vita possono implicare. Ne deriva un approccio da parte del governo che si mostra consapevole dell'importanza delle variabili socio-economiche ma anche convinto dell'importanza dell'impegno e della responsabilità individuale.

L'*"NHS Plan"* (DoH, 2000), come documento di riforma del sistema sanitario nazionale, include strategie rivolte alla riduzione delle disuguaglianze nella salute integrando, dal punto di vista dei servizi sanitari, i principi espressi nel *White Paper "Saving lives"*. Nell'introdurre il tema delle *health inequalities* il testo esprime chiaramente la consapevolezza dell'esistenza di disuguaglianze oltre la stratificazione sociale classica così come la volontà di agire contro le radici economiche e sociali adottando sia strategie informative che di pianificazione e progettazione di servizi *ad hoc* (ad esempio il programma "*Sure Start*" rivolto a famiglie con bambini). A tal scopo il testo prevede la consultazione con gli *stakeholders* e con esperti al fine

di sviluppare degli obiettivi specifici. Tuttavia, l'aspetto più interessante è la maggiore attenzione data alla distribuzione geografica delle risorse al fine di combattere "the inverse care law" ossia il fatto che la disponibilità di buone cure mediche tende a variare in modo inversamente proporzionale al bisogno che la popolazione ha di quelle stesse cure (Tudor, 1971).

Nel 2003 viene pubblicato il piano triennale "Tackling Health Inequalities" (DoH, 2003), il cui proposito è di ridurre il gap tra i gruppi sociali nella qualità della salute attraverso un intervento basato su quattro pilastri: il supporto alle famiglie, ed in particolare alle madri e ai bambini, l'attivazione delle comunità e gli individui, la prevenzione e il miglioramento delle cure, l'individuazione delle cause determinanti i cattivi stati di salute. Ognuno di questi pilastri è previsto che venga implementato coerentemente con il principio "one size doesn't fit all" e con la consapevolezza che le *health inequalities* sono diffuse lungo le demarcazioni di genere, etnia e gruppo economico come frutto di fenomeni di costruzione sociale. Che l'*health divide* trovi le sue origini in dinamiche di carattere sociale è, pertanto, una conquista relativamente recente nel dibattito inglese¹¹.

L'attenzione verso le condizioni materiali e verso le dinamiche socio-economiche ha portato di recente a porre l'attenzione sulla esistenza delle differenze nello stato di salute all'interno di un quadro più organico di indicatori di deprivazione. In tal senso si esprime la consapevolezza dell'esistenza di sacche di deprivazione, o se vogliamo di vulnerabilità (Ranci, 2002). Alla base di un recente sforzo di ricerca condotto dal *Department of Social Policy and Social Research* dell'Università di Oxford per conto dell'*Office of the Deputy Prime Minister* sta infatti una serie di pubblicazioni di Townsend (1987; 1979) nelle quali si argomenta la differenza tra povertà e deprivazione e tra deprivazione sociale e materiale.

Partendo da queste considerazioni, quindi, il gruppo di ricerca di Oxford ha introdotto un indice di deprivazione multipla (*Index of Multiple Deprivation*) costruito considerando congiuntamente diverse forme di deprivazione e i relativi indicatori (Office of the Deputy Prime Minister, 2004). L'IMD contiene sette sfere (*domains*) di deprivazione: *income deprivation, employment deprivation, health and disability deprivation, education, skills and training deprivation, barriers to housing and services, living environment deprivation, crime*; ognuna di queste sfere in cui il concetto di deprivazione è stato articolato contempla una serie di indicatori (ad ognuno dei quali è stato dato un peso statistico preciso) al fine di poter rilevare il punteggio

(*score*) di deprivazione per la singola sfera e, in ultima analisi per aggregazione ponderata, il valore dell'indice multiplo di deprivazione. Ogni indice utilizzato è stato rilevato all'interno di unità geografiche, le *Super Output Areas* (SOAs), costruite attraverso l'aggregazione delle *Census Output Areas* secondo alcuni criteri statistici tra cui quello della popolazione. L'organizzazione aggregata dei dati ha portato ad individuare sul totale delle SOAs (32.482) una graduatoria tra le più e le meno deprivate e all'interno di questa graduatoria una fascia di inferiorità ed una di eccellenza (rispettivamente le “*most deprived 20% of SOAs*” e le “*least deprived 20% of SOAs*”) ognuna delle quali comprendente il 20% delle SOAs sul totale delle SOAs definite, quindi 6.496 SOAs per ogni fascia.

I dati sintetici forniti dal gruppo di ricerca, conseguentemente a quanto detto, vengono organizzati indicando il numero e quindi la percentuale di quante SOAs per ogni GOR appartengono ad ognuna delle due fasce, fornendo quindi dati relativi alla condizione della popolazione inglese. Per quanto concerne l'interesse del presente lavoro di ricerca, il GOR del *South East* (GOSE) presenta contemporaneamente il minor numero di SOAs tra le più deprivate (5,1%) e il maggior numero tra le meno deprivate (40,3%) (figura 5.3). Differentemente dagli altri GORs dove spesso SOAs fortemente deprivate confinavano con SOAs a basso livello di deprivazione, la situazione del GOSE si presenta sotto questo profilo piuttosto omogenea, con una tendenza di concentrazione delle zone più deprivate nell'area costiera (comprendente buona parte del KCC, ossia Thanet, Dover, Shepway e Swale) (figura 5.4). Il paragone tra GOSE e KCC nei termini appena evidenziati troverà ulteriore conferma nel paragrafo dedicato all'ordinamento economico. Ampliando il discorso si possono fare due annotazioni. La prima riguarda un pattern che si ripete in tutto il territorio inglese, ovvero la tendenza alla concentrazione delle aree deprivate presso le aree metropolitane, cui caso esemplare è tutta l'area metropolitana londinese (cioè la periferia di London City). La seconda annotazione riguarda l'estensione di condizioni di deprivazione presso il GOR del *North East* e *North West*.

5.3.2 L'ordinamento economico

Gli ultimi dati ufficiali sull'economia della contea del Kent sono quelli forniti dall'apposito *Report* prodotto dal KCC per l'anno 2004 (KCC, 2005). Dalla sezione introduttiva del *Report* emergono alcune valutazioni sintetiche sulle condizioni economiche locali: innanzi tutto viene registrato un miglioramento generale della

economia, come espresso da un incremento della occupazione maggiore di quella nazionale o del GOSE probabilmente quale effetto indotto degli investimenti sulla linea ferroviaria del tunnel sotto la Manica e sull'*International Airport of Kent*. Nonostante la crescita economica, rimangono tuttavia delle differenze tra l'area più prospera della contea, quella del *West Kent* e l'area più svantaggiata dell'*East Kent*.

Per descrivere l'economia della contea è stato coniato il termine di "*mosaic economy*", un concetto che descrive una economia locale fondata su numerose imprese, sia all'interno delle comunità rurali che urbane, il cui successo economico si fonda sulla innovazione, sull'uso intensivo di conoscenza (*knowledge-intensive jobs*) e sulla salvaguardia dell'ambiente e della qualità della vita al fine di garantire uno sviluppo economico sostenibile dal punto di vista ambientale. L'attenzione per la sostenibilità ambientale è frutto della sensibilità per il retaggio storico ed ambientale definito, nel *Report*, come unico.

A fronte di disuguaglianze economiche territoriali e di indicatori economici non sempre positivi, la promozione di partnerships tra pubblico, privato e le comunità viene indicata come ingrediente critico per consentire la prosperità e la rigenerazione (in termini di benessere) a lungo termine del territorio.

La figura 5.5 raffigura i valori indice di scala economica calcolati in relazione alla media nazionale (che funziona quale valore di riferimento pari a 100) e ricavata combinando un indicatore sul prodotto (percentuale del *Gross Value Added* nazionale, corrispondente al VAL italiano¹²) ed uno sull'impiego (percentuale sul totale della occupazione nazionale). Questo indice di scala dovrebbe rappresentare, secondo il *Report*, un efficace sintesi del livello generale dell'attività economica della contea in relazione sia alla media nazionale che alla media del *Government Office* del *South East*. Sono inoltre indicate le performance dei LADs (*Local Authority Districts*) calcolati sempre nelle modalità sopra esposte. Conseguentemente a quanto detto, in base ai valori parziali degli indicatori e al totale dell'indice calcolato (esposti nella tabella 5.8), risulta evidente come il livello della attività economica dell'area del Kent (qui inteso come comprendente il *Kent County Council* e le *Medway Council Areas*) pur essendo relativamente maggiore di quello nazionale rimane sotto la media di quella del GOSE. I LADs presentano performance molto differenziate, in genere di minore rilevanza rispetto il valore di riferimento nazionale con eccezione fatta per solo due LADs. La tabella consente anche di verificare la posizione dei diversi

livelli territoriali in relazione ad una classifica nazionale costruita con i medesimi criteri: al GOSE, al Kent e a i suoi LADs viene quindi attribuita una posizione relativa rispettivamente alle 11 regioni, alle 53 *sub-regions* e ai 408 *district council areas* presenti sul territorio. Pertanto, il GOSE si qualifica come la seconda regione per attività economica del paese e il Kent come dodicesima tra le 53 *sub-regions*. A livello di LADs emerge, come anche evidente dal grafico, una certa differenza territoriale in particolare tra le già citate aree del *West Kent* (Tunbridge Wells, Sevenoaks e Tonbridge and Malling) e quelle del *East Kent* (Canterbury, Thanet e Dover).

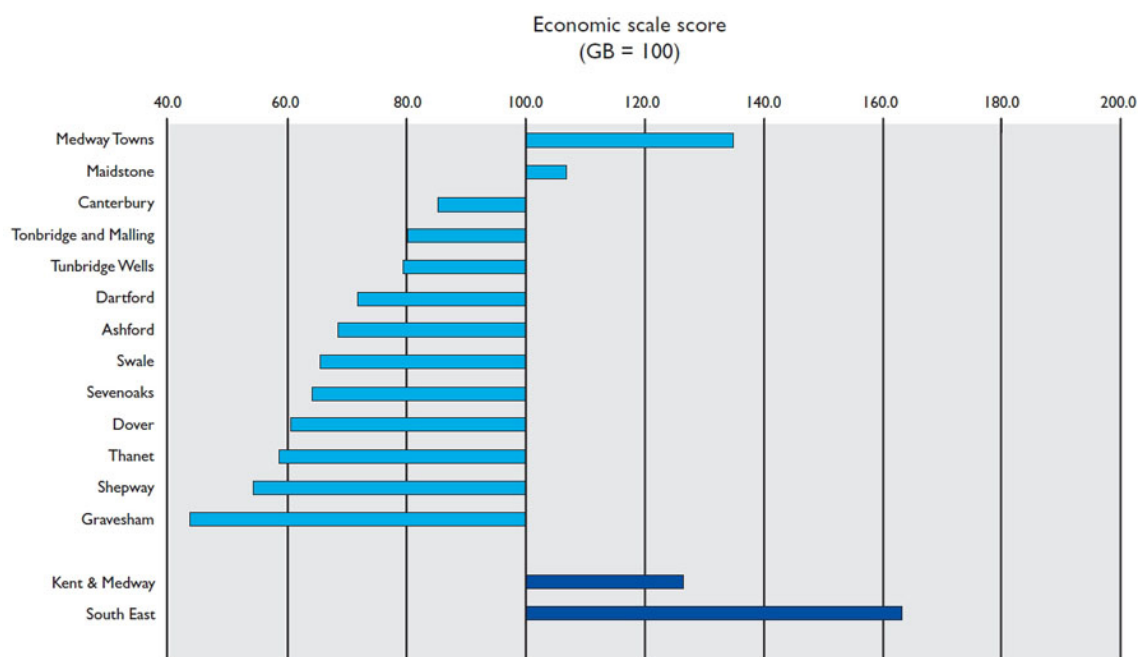


Figura 5.5: Grandezza sfera economica Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004. (Fonte: KCC, 2005.)

Il medesimo sforzo di sintesi è stato fatto considerando in modo sintetico la media dei salari medi settimanali e il GVA pro capite cercando di mettere in risalto, attraverso tale sintesi, il livello di produttività locale (tabella 5.9). Come deducibile dalla tabella, si riconfermano le disparità territoriali tra *West Kent* e *East Kent* e la posizione arretrata del KCC in relazione al GOSE (e perfino rispetto il valore nazionale). Conseguentemente, considerando solo il livello di produttività, le posizioni relative della contea e dei suoi LADs peggiorano rispetto le controparti nazionali.

Decisamente più favorevole l'indice sintetico per descrivere il mercato del lavoro (figura 5.6) rispetto i valori nazionali e del GOSE ottenuto combinando i valori dell'indice di attività e di disoccupazione, i diversi tassi di occupazione (distinti per genere e tipologia) e il punteggio dell' IMD per l'*employment deprivation domain*

LAD	Share of national GVA, 2001	Share of total national employment, 2002	Economic scale	Economic scale, rank (408)
Medway Towns	0.3	0.4	134.9	79
Maidstone	0.3	0.3	106.2	123
Canterbury	0.2	0.2	85.3	168
Tonbridge and Malling	0.2	0.2	80.0	180
Tunbridge Wells	0.2	0.2	79.5	182
Dartford	0.2	0.2	71.9	203
Ashford	0.2	0.2	68.6	217
Swale	0.2	0.2	65.6	226
Sevenoaks	0.2	0.2	64.1	231
Dover	0.1	0.2	60.6	248
Thanet	0.1	0.1	58.6	264
Shepway	0.1	0.1	54.3	279
Gravesham	0.1	0.1	43.7	333
North Kent	0.7	0.8	79.0	
West Kent	0.5	0.6	74.5	
Channel Corridor	0.5	0.6	76.3	
East Kent	0.5	0.5	68.2	
Kent & Medway	2.3	2.5	126.4	12 (of 53)
South East	15.3	14.4	163.2	2 (of 11)
Great Britain	100.0	100.0	100.0	

Tabella 5.8: Grandezza sfera economica Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004. (Fonte: KCC, 2005.)

LAD	Average gross weekly earnings, GB=100,2003	GVA per head 2000/01 (£)	Economic productivity	Economic productivity, rank (of 408)
Dartford	112	14,017.2	103.5	114
Sevenoaks	109	13,570.6	100.2	126
Tunbridge Wells	106	13,211.0	97.6	136
Ashford	106	13,150.8	97.1	139
Swale	102	12,751.3	94.2	153
Tonbridge and Malling	101	12,617.6	93.2	160
Dover	97	12,050.8	89.0	188
Maidstone	95	11,861.1	87.6	197
Canterbury	95	11,808.7	87.2	201
Gravesham	94	11,654.2	86.1	209
Shepway	93	11,634.1	85.9	213
Medway Towns	99	9,940.5	83.2	240
Thanet	80	9,937.3	73.4	335
North Kent	102	12,090.8	91.7	
West Kent	105	13,133.0	97.0	
Channel Corridor	98	12,215.3	90.2	
East Kent	90	11,265.6	83.2	
Kent County Council	102	12,461.0	97.7	51 (128)
Kent & Medway	98	11,914.2	89.2	29 (of 53)
South East	110	15,880.0	112.4	2 (of 11)
Great Britain	100	15,498.2	100.0	

Tabella 5.9: Produttività economica Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004. (Fonte: KCC, 2005.)

(tabella 5.10). Questo indice dovrebbe soprattutto essere una misura delle opportunità lavorative oltre che della occupazione vera e propria. Come appena detto, l'indice attribuisce al KCC dei valori confortanti rispetto la media nazionale ma ancora ben sotto la media del GOSE. Spicca in maniera evidente la presenza di tre gruppi all'interno dei quali collocare i LADs del Kent: un primo gruppo con alto livello di occupazione e di opportunità, un gruppo formato da tre LADs sostanzialmente in linea con la media nazionale e il *Thanet Local Authority District* con valori estremamente bassi. Quella del Thanet è notoriamente tra i LADs del KCC l'area con il maggior grado di deprivazione (Office of the Deputy Prime Minister, 2004).

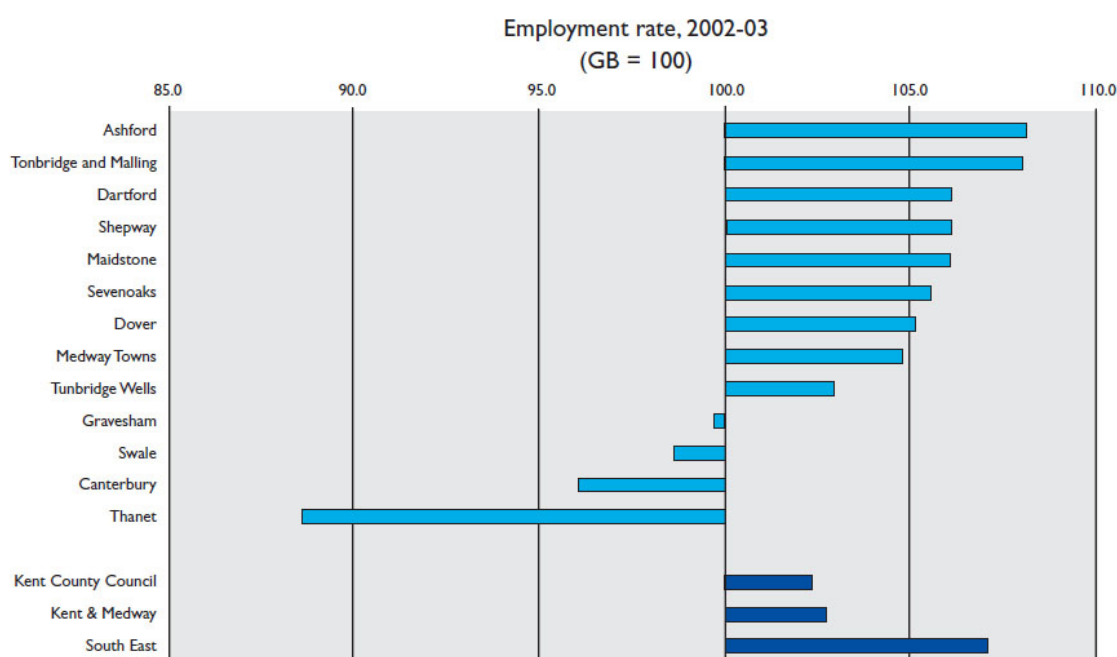


Figura 5.6: Occupazione Kent e GOSE. Dati riferiti al periodo 2002-2003. (Fonte: KCC, 2005.)

Il tasso di occupazione del Kent è pari al 76,2%, più alto del valore nazionale (di due punti percentuali) ma nuovamente più basso del valore individuato per il *South East*, mentre la percentuale di popolazione residente in età lavorativa disoccupata (diverso dal tasso di disoccupazione calcolata sulla forza lavoro) è solo del 2% un valore che si pone a metà tra il tasso nazionale (2,5%) e quello del GOSE (1,5%) (tabella 5.10). La performance sul mercato del lavoro del GOSE è talmente alta da ottenere, nella classifica dei GORs stilata in base alla sintesi degli indici sulla occupazione, il primo posto. Meno performante invece il KCC rispetto le altre contee, classificandosi “solo” 59 su 128.

I dati sul tasso di disoccupazione (tabella 5.11 mostrano valori incoraggianti evi-

LAD	% of male employees working full time, 2002-03	% of male employees working part time, 2002-03	% of female employees working full time, 2002-03	% of female employees working part time, 2002-03	% of resident working age population unemployed, April 2004	Long-term unemployment as a % of all unemployment, April 2004	Self employment rate, 2002-03 (%)	Indices of Deprivation, Employment Deprivation Domain Average SOA Score, 2004	Employment rate, 2002-03 (%)	Employment rate, 2002-03 - Index	Employment rate, 2002-03 rank (of 408)
Ashford	87.9	12.1	50.8	49.2	1.4	6.1	13.2	0.07	80.2	108.1	107
Tonbridge and Malling	87.7	12.3	56.6	42.5	1.1	9.3	9.9	0.05	80.2	108.0	110
Dartford	92.3	6.4	61.9	36.8	2.0	12.1	8.5	0.07	78.7	106.1	150
Shepway	86.3	13.7	56.2	43.8	2.7	14.5	11.1	0.12	78.7	106.1	152
Maidstone	91.4	8.6	56.2	43.8	1.4	6.4	9.7	0.06	78.7	106.1	153
Sevenoaks	90.3	9.7	50.6	48.1	1.1	10.9	16.6	0.05	78.3	105.5	162
Dover	85.2	14.8	54.2	45.8	2.4	11.1	8.9	0.11	78.0	105.1	171
Medway Towns	93.0	6.2	54.6	45.4	2.5	11.7	8.0	0.08	77.7	104.8	178
Tunbridge Wells	87.8	12.2	59.2	40.8	1.2	9.0	15.6	0.05	76.4	102.9	208
Gravesham	96.6	3.4	44.8	55.2	2.7	12.3	8.3	0.09	74.0	99.7	265
Swale	92.5	7.5	55.5	44.5	2.1	12.2	9.0	0.10	73.2	98.6	282
Canterbury	82.0	18.0	37.8	62.2	1.7	10.3	9.7	0.08	71.3	96.1	313
Thanet	81.1	18.9	52.8	47.2	3.6	14.0	10.6	0.14	65.7	88.6	374
North Kent	93.4	6.0	54.4	45.4	2.4	11.9	8.3	0.08	76.3	102.8	
West Kent	88.6	11.4	55.3	43.9	1.1	9.7	14.0	0.05	78.3	105.6	
Channel Corridor	89.0	11.0	54.5	45.5	1.8	9.7	11.2	0.08	79.2	106.7	
East Kent	82.7	17.3	47.6	52.4	2.5	12.2	9.7	0.11	71.4	96.2	
Kent County Council	88.5	11.4	52.9	46.8	1.9	11.3	10.9	0.08	75.9	102.3	59 (of 128)
Kent & Medway	89.4	10.6	53.3	46.7	2.0	11.4	10.4	0.08	76.2	102.7	25 (of 53)
South East	89.8	10.2	53.7	46.3	1.5	13.4	10.3	0.06	79.5	107.1	1 (of 11)
Great Britain	90.1	9.9	56.0	44.0	2.5	15.0	8.4	0.10	74.2	100.0	

Tabella 5.10: Occupazione Kent e GOSE. Dati riferiti al 2004. (Fonte: KCC, 2005.)

denziando un sistema economico capace di assorbire quote sufficienti di forza lavoro. Anche l'entità della disoccupazione giovanile sembra avvallare questa affermazione. Dal punto di vista territoriale l'area del KCC manifesta una disoccupazione inferiore alla media nazionale di più di un punto percentuale, sia per la disoccupazione totale che per la sola giovanile. Il paragone con il GOSE è tuttavia in termini relativamente negativi dal momento che il *Government Office* regionale presenta in genere circa due punti percentuali al di sotto dei valori nazionali. I dati per distribuzione di genere sembrerebbe suggerire una minore frequenza di disoccupati tra la popolazione femminile. Tuttavia, l'entità minore di popolazione attiva femminile (tabella 5.12) potrebbe aver influito sul tasso di disoccupazione generando dei valori che solo apparentemente sembrano migliori di quelli osservati per il genere maschile. Diversamente, il tasso di occupazione (tabella 5.10, che si calcola sul totale della popolazione in età di lavoro, mostra una certa differenza soprattutto guardando alle modalità di occupazione (full-time o part-time). Mentre per il genere maschile gli occupati *full-time* costituiscono l'88,5% e i part-time l'11,4%, per il genere femminile il *full-time* caratterizza solo il 52,9% mentre ben il 46,8% delle donne sono impiegate *part-time*. È evidente, dunque, la diffusione di impieghi *part-time* soprattutto tra le donne tanto a livello di contea con i dati prima elencati che a livello nazionale e regionale nei quali i valori si mantengono sul medesimo ordine di grandezza.

La differenza di genere non si evidenzia solo distinguendo tra *full-time* e *part-*

	Tasso disoccupazione		Tasso di disoccupazione giovanile	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
England and Wales	5,82	4,11	10,62	6,88
England	5,76	4,10	10,46	6,80
South East	3,63	2,91	6,84	4,63
Kent	4,66	3,55	9,13	6,01

Tabella 5.11: Tasso di disoccupazione e disoccupazione giovanile, per genere e livello territoriale. Dati riferiti al 2001. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)

	Tasso attività	
	Maschi	Femmine
England and Wales	73,80	59,50
England	74,15	59,79
South East	77,70	62,51
Kent	75,49	59,51

Tabella 5.12: Tasso di attività per genere e livello territoriale. Dati riferiti al 2001. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)

	Maschi	Femmine
Managers and senior officials	18%	11%
Professional	14%	12%
Associate professional and technical	13%	15%
Administrative and secretarial	4%	22%
Skilled trades	20%	2%
Personal services	2%	14%
Sales and customer service	5%	12%
Process, plant and machine operatives	12%	2%
Elementary	12%	11%
All occupations	100%	100%

Tabella 5.13: Popolazione attiva occupata per genere e area di occupazione. Dati al 2005, United Kingdom. (Fonte: Office for National Statistics, 2006.)

time ma anche nei *pattern* lavorativi. Sebbene i *pattern* non siano definiti in maniera determinante dal genere, non sfugge la tendenza ad occupare determinati ruoli occupazionali secondo il genere di appartenenza (tabella 5.13). Le donne, ad esempio, tendono ad occupare impieghi di carattere amministrativo o segretariale, mentre gli uomini trovano impiego con maggiore probabilità in qualità di *managers*, *senior officials* o nel settore del *skilled trade*, figure occupazionali queste ultime tra le meno probabili di essere ricoperte dalle donne. Al contrario degli uomini, le donne trovano occupazione nel campo dei servizi alla persona (parrucchiere o assistenti per la cura dei bambini, ad esempio) o nella vendita al dettaglio in qualità di commesse. I profili occupazionali che non presentano invece differenze di genere sono quelli professionali o tecnici professionali, e quelli elementari (figure operaie e di *catering assistance* ad esempio).

Qualcosa ancora si può aggiungere infine in merito ai settori dell'economia prevalenti nel KCC. La tabella 5.14 mostra per settore di attività la percentuale di persone impiegate. Sostanzialmente in linea con i caratteri del mercato del lavoro nazionale e del GOSE, il KCC mostra una economia basata soprattutto nel settore terziario capace di assorbire oltre i due terzi della forza lavoro occupata (76,4%). In particolare sono l'industria della vendita all'ingrosso e al dettaglio, dei beni immobiliari e dei servizi educativi e socio-sanitari a costituire il nucleo portante del terziario (figura 5.7). Il settore secondario e primario, invece, assorbono rispettivamente il 21,59% e il 2,01% della forza lavoro occupata. In generale, sia per macro settori che nel dettaglio delle diverse sfere di impresa, la struttura del mercato del lavoro e conseguentemente la composizione della stessa struttura economica segue l'andamento della media nazionale e quella del GOSE, nonostante il fatto che rispetto il GOSE si mostrano alcune scostamenti che non hanno tuttavia un particolare significato.

	<i>People working in primary sector</i>	<i>People working in secondary sector</i>	<i>People working in tertiary sector</i>
England and Wales	1,78%	22,46%	75,76%
South East	1,65%	19,98%	78,36%
Kent CC	2,01%	21,59%	76,40%

Tabella 5.14: *Popolazione attiva aggregata per settori e livello territoriale. Dati riferiti al 2001. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)*

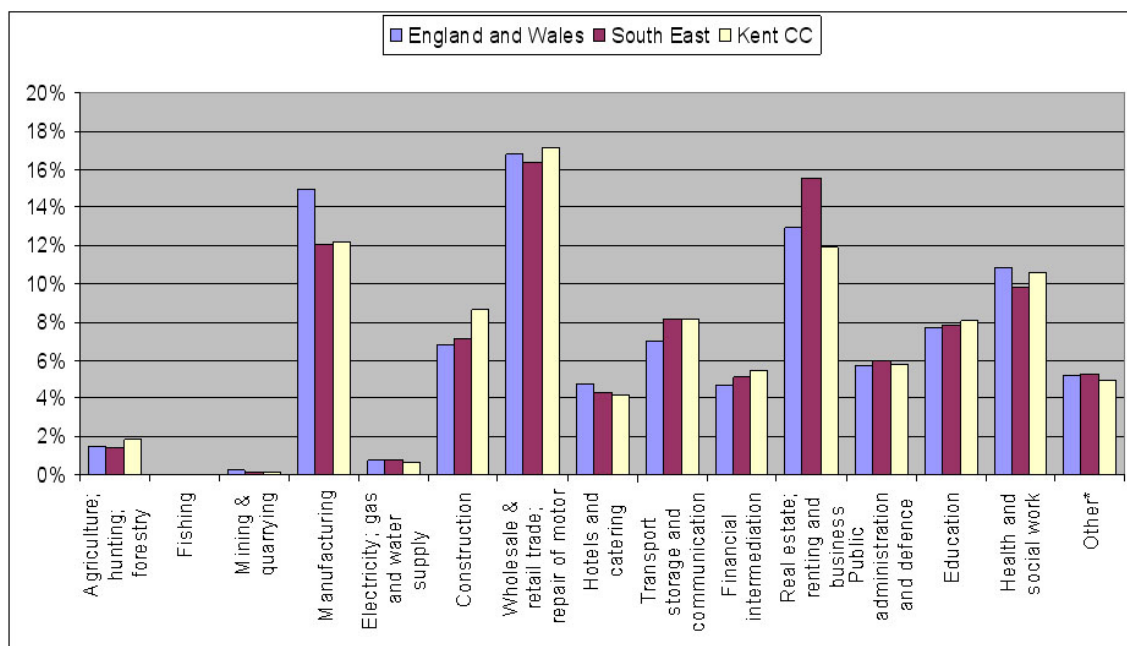


Figura 5.7: Popolazione attiva distribuita per settore di impiego e livello territoriale. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)

5.3.3 L'ordinamento sociale

Tra il 1971 e il 2004 il Regno Unito ha sperimentato un incremento della popolazione di ben 3,9 milioni di unità arrivando ad una popolazione pari a 59,8 milioni di abitanti. La distribuzione della popolazione sul territorio, tuttavia, non ha vissuto in questo periodo nessuna modifica sostanziale con l'Inghilterra che accoglie al suo interno ben l'84% della popolazione, la Scozia l'8%, il Galles il 5% e l'Irlanda del Nord il 3%¹³ La crescita della popolazione nasconde una molteplicità di variabili che considereremo da qui a seguire.

Innanzitutto osserviamo la struttura per età della popolazione, rappresentata dalla cosiddetta piramide demografica. La rappresentazione grafica della piramide non solo fornisce un quadro immediato della composizione per genere ed età della popolazione in un dato istante, ma consente attraverso la comparazione con piramidi riferite a diversi tempi storici, di comprendere le modifiche più apparenti della popolazione, quelle modifiche che trovano le principali cause nel cambiamento degli indicatori sulla fecondità e mortalità della popolazione, indici laschi a loro volta dei cambiamenti sociali, economici e culturali di una popolazione. Confrontando le due piramidi della figura 5.8, riferite alla popolazione del Regno Unito in data 1821 e 2004 si ottiene quindi una prima impressione del percorso di mutamento nell'arco di

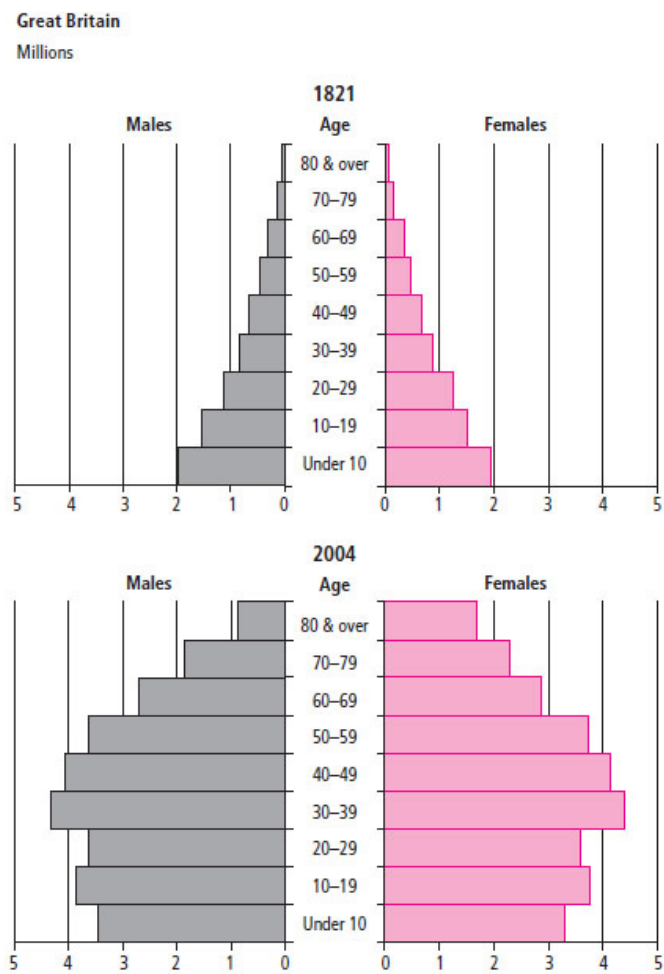


Figura 5.8: Comparazione piramide demografica Gran Bretagna anno 1821 e 2004.
(Fonte: Office for National Statistics, 2006.)

quasi due secoli. Il profilo del grafico mostra il passaggio da una forma piramidale, dove cioè la popolazione tende a concentrarsi sulle fasce più giovani diminuendo in modo graduale man mano che si avvanza con l'età, ad una forma più quadrangolare espressione di una transizione demografica ormai avvenuta. In termini più semplici, il grafico più recente descrive un invecchiamento della popolazione le cui cause storiche vanno rintracciate sia nella modifica della fertilità, che già a partire dalla fine del 1800 comincia a diminuire, sia della mortalità, con la riduzione della mortalità infantile e l'aumento della prospettiva di vita frutto del miglioramento delle condizioni igieniche e dei progressi nel campo medico.

Le proporzioni tra le tre principali fasce di età sono illustrate nel grafico sottostante. L'istogramma comparativo tra Inghilterra, South East e il Kent, come anche la tabella 5.15, non solo rende più palese l'entità del processo di invecchiamento della popolazione, attraverso l'uso di dati relativi piuttosto che assoluti, ma evidenzia l'avvenuto processo nell'area del GOSE e del Kent dei medesimi processi di invecchiamento.

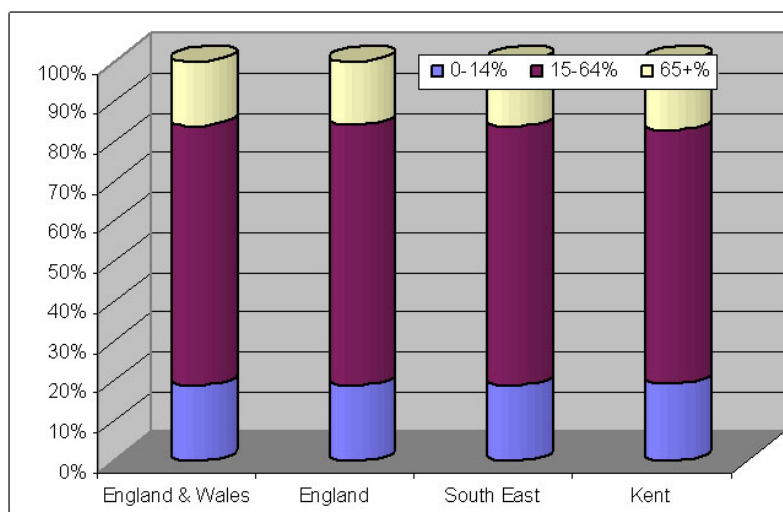


Figura 5.9: Popolazione al 2001 per fasce di età. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)

Livello territoriale	Indice di vecchiaia
Kent CC	89,64
South East	87,54
England	84,16
England & Wales	84,59

Tabella 5.15: Indice di vecchiaia per livello territoriale. Dati riferiti al 2001. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)

La tabella da ulteriore evidenza di quello che ad un attento osservatore non sarebbe sfuggito: la presenza di un numero leggermente maggiore di anziani sul totale della popolazione nel KCC che si traduce, quindi, in termini di indici statistici con un indice di vecchiaia maggiore.

L'invecchiamento della popolazione, come dato generale, non implica tuttavia una distribuzione omogenea della popolazione anziana sull'intero territorio, come dimostrato dalla cartina dell'Inghilterra e del Galles che ben esemplifica la disomogeneità nella distribuzione della popolazione anziana per tutto il Regno Unito.

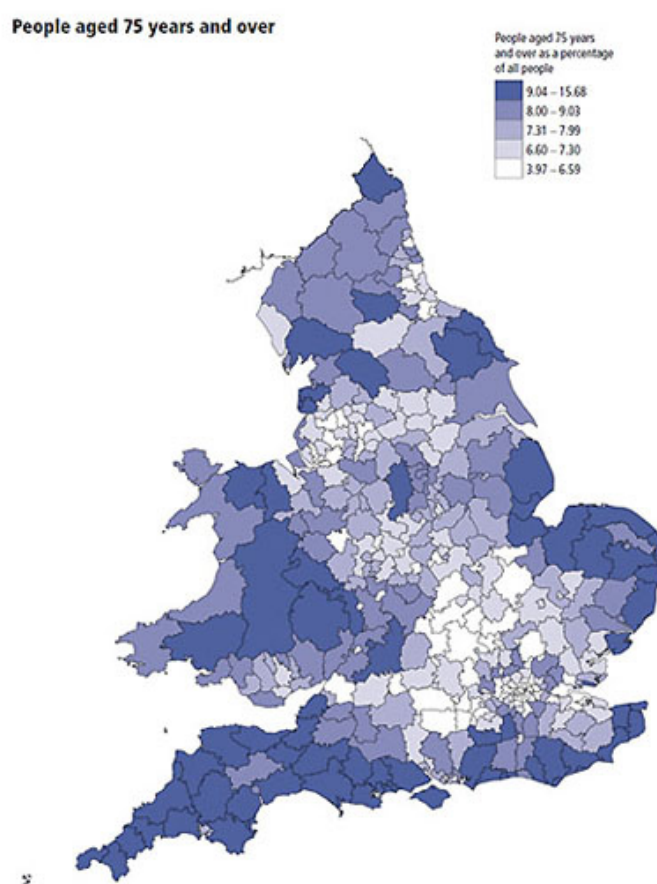


Figura 5.10: Densità popolazione anziana (75+) in Inghilterra e Galles. Dati al 2001. (Fonte: Office for National Statistics, 2003.)

A chi abbia avuto l'opportunità di fare una passeggiata tra le vie di una tipica cittadina inglese non sarà sfuggito il crogiuolo di etnie costituente la società britannica. Una presenza non sconvolgente se si pensa alla storia coloniale britannica. Storicamente, tuttavia, la popolazione britannica fino a tempi relativamente recenti era formata dalla sola etnia "bianca", britannica o irlandese¹⁴. È infatti soprattutto a partire dagli anni '50 del 20th secolo che il *demos* ha letteralmente cominciato ad

acquisire nuove “sfumature”. Un susseguirsi di ondate di immigrazione la cui stratificazione è evidente soprattutto guardando ai tassi di anzianità dei diversi gruppi etnici (Office for National Statistics, 2006). La popolazione britannica ed irlandese è quella la cui struttura demografica mostra la maggiore anzianità (figura 5.11). In sequenza decrescente per anzianità, sono la popolazione di origine caraibica (i primi ad emigrare con flussi consistenti verso la Gran Bretagna) e quella del sud Asia (la cui ondata migratoria risale agli anni '60 del 1900) a presentare una maggiore porzione di persone sopra i 65 anni. La visibilità della stratificazione dei flussi migratori attraverso le fasce di età potrebbe essere la manifestazione più evidente della graduale integrazione nel tessuto sociale ed economico vissuta dalle minoranze etniche, con tutti gli effetti derivanti non solo in termini di qualità della vita e di inserimento nei meccanismi di protezione sociale ma anche e soprattutto sui tassi di mortalità e sulla salute che dai precedenti deriva.

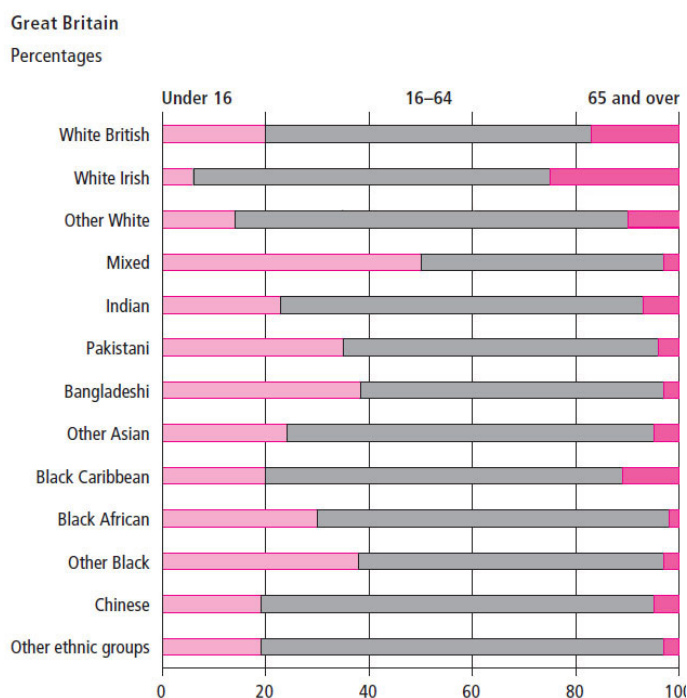


Figura 5.11: Popolazione per fasce di età e etnia in Gran Bretagna. (Fonte: Office for National Statistics, 2006.)

La figura 5.12 raffigura la distribuzione relativa dei diversi gruppi etnici nella popolazione inglese, del GOSE e del KCC. Risalta immediatamente dalla diversa combinazione dei colori del grafico come, per tutte le tre aree considerate la proporzione di “white people” costituisca ancora l’etnia prevalente. Tuttavia, mentre in Inghilterra la presenza di minoranze etniche costituisce il 10% sul totale della popolazione, per il KCC le minoranze etniche costituiscono solo il 3% della popolazione.

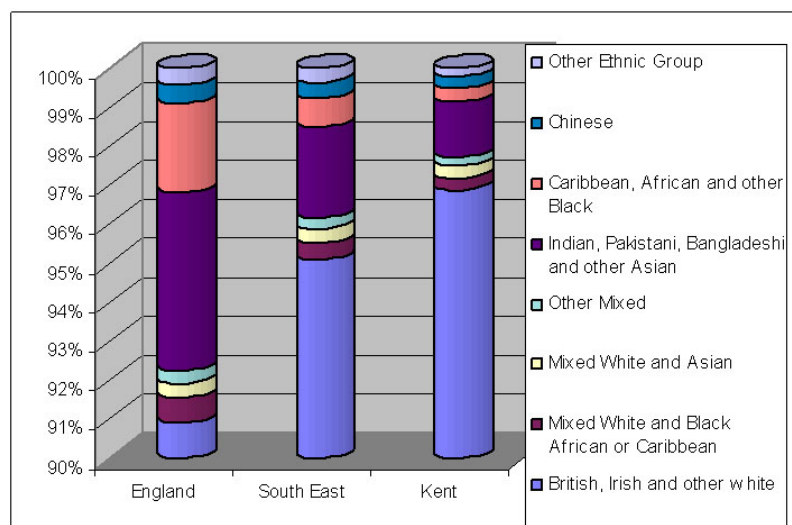


Figura 5.12: Popolazione al 2001 per gruppo etnico e livello territoriale. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)

Se dalla distribuzione relativa delle diverse etnie sul totale della popolazione si passa alla distribuzione relativa delle minoranze etniche sulla quota di popolazione da quest'ultime formate (tabella 5.16), si nota come anche la distribuzione relativa delle minoranze etniche varia nei diversi livelli territoriali.

	Mixed White and Black African or Caribbean	Mixed White and Asian	Other Mixed	Indian Pakistani Bangladeshi and other Asian	Caribbean African and other Black	Chinese	Other Ethnic Group
England	6,90%	4,13%	3,40%	50,42%	25,40%	4,95%	4,81%
South East	8,49%	7,65%	5,76%	47,65%	14,53%	8,45%	7,47%
Kent	9,94%	9,88%	6,85%	45,47%	11,39%	9,27%	7,20%

Tabella 5.16: Popolazione al 2001 per gruppi etnici di minoranza calcolata sul totale parziale composto dagli stessi. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)

Nel Kent e nel South East la comunità cinese e le minoranze etniche “miste” sono maggiormente presenti (probabilmente per la presenza di importanti centri educativi come l’*University of Kent* e il *Canterbury Christ Church University*), mentre minore è la presenza delle altre etnie asiatiche (indiani, pakistani, ecc.) e dei “*black ethnic group*”.

Alla eterogeneità etnica corrisponde con una certa linearità anche una diversità religiosa. Sebbene in netta minoranza diverse fedi religiose caratterizzano la sfera delle credenze della popolazione britannica: ad una presenza ancora largamente predominante del cristianesimo si affianca la fede musulmana, induista, sikh, buddista ed ebraica. Tendenzialmente, ogni gruppo etnico tende a presentare una certa omogeneità interna rispetto al tipo di fede professata: i “*white British*” e i “*white Irish*”

sono la gran parte cristiani, come del resto i “*black Caribbean*” e i “*black African*”, mentre i pakistani e il gruppo etnico bangladese sono principalmente mussulmani. Gli indiani sono tra i gruppi etnici quelli con il maggior grado di disomogeneità in termini di fede: il 45% sono induisti, il 29% sikh, il 13% mussulmani e il 5% cristiani. In generale, è la religione cristiana a costituire il nocciolo duro dell’espressione di fede nella popolazione inglese e del Kent (rispettivamente 71,74% e 75,13), seguita dalla religione mussulmana (3,10% e 0,49%) (Office for National Statistics, 2006).

La parentesi sulle etnie componenti la popolazione britannica ed inglese è servita non solo a rendere conto di un elemento caratteristico di questo sistema sociale ma anche ad introdurre un ulteriore elemento esplicativo nella ricomposizione del percorso di mutamento seguito dal sistema stesso nell’arco degli anni. Le modalità con cui la popolazione britannica¹⁵ è mutata nel tempo dipende, infatti, anche dai flussi migratori che hanno segnato la storia del paese durante il 20th secolo.

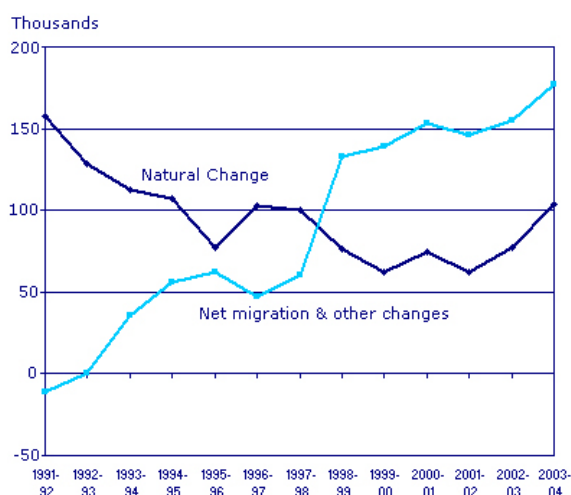


Figura 5.13: Saldo naturale e migratorio del Regno Unito. (Fonte: National Statistic Online, 2005b.)

Negli anni '50 e '60 era soprattutto il saldo positivo naturale a determinare la crescita della popolazione mentre è a partire dagli anni '80 che l’influenza del saldo migratorio cresce maggiormente (figura 5.13). Dal punto di vista degli eventi storici, sicuramente le due guerre mondiali e gli immediati dopoguerra hanno rivestito un ruolo determinante nell’influenzare in un senso o nell’altro il saldo totale della popolazione. Questo impatto ha riguardato, come immaginabile, soprattutto la fecondità della popolazione passando da fasi di caduta (nelle due guerre) a veri e propri “*baby boom*” nei due dopoguerra. Negli anni '80 e '90 infine, la raggiunta maturità sessuale delle coorti del secondo *baby boom* ha favorito un ulteriore incremento delle

nascite prima che il numero delle nascite cominciasse nuovamente a declinare negli anni successivi.

La mortalità, al contrario e fatta eccezione per i picchi durante le due guerre soprattutto per quanto concerne la mortalità maschile, mostra una maggiore stabilità muovendosi fin dal 1901 lungo un percorso decrescente. Tra il 1901 e il 2001 il tasso di mortalità maschile, calcolato per l'Inghilterra e il Galles, è diminuito di 0,7 punti percentuali (dal 1,71% al 1,01%) mentre quello femminile di 0,46 punti (dal 1,5% al 1,04%) (Office for National Statistics, 2001). Sebbene il tasso di mortalità sia quasi il medesimo tra i due generi, il genere femminile tende a presentare una speranza di vita alla nascita maggiore rispetto al genere maschile con gli effetti che vedremo a proposito del nucleo familiare.

Come intuibile relazionando il tasso di natalità e quello di mortalità ad eventi di grande portata quali le due guerre mondiali e le fasi espansive dei due dopo guerra, il saldo naturale risulta essere fortemente influenzato da fattori congiunturali, nell'immediatezza, quanto anche da fattori culturali che costituiscono per certi versi la sedimentazione progressiva dei comportamenti acquisiti per effetto di quelle stesse congiunture. Lo stile di vita, come noto ai numerosi studiosi del tema sulle *health inequalities*, influenza ad esempio lo stato di salute e quindi in ultima analisi la mortalità della popolazione. Le abitudini sessuali, influenzate da un quadro culturale permissivo piuttosto che repressivo, incidono sulla natalità così come sulle modalità con cui l'istituzione tradizionalmente assegnata alla gestione della prole, la famiglia, si compone e struttura.

In tal senso quindi, uno sguardo ai caratteri assunti dall'istituzione familiare (*household*) potrebbe fornire un ulteriore approfondimento dell'ordinamento sociale britannico ed inglese, giustificando l'attenzione che sarà dedicata in questa parte finale del paragrafo. La crescita della popolazione in Gran Bretagna è stata seguita da un incremento perfino maggiore nel numero di famiglie, aumento pari al 30% nel solo periodo tra il 1971 e il 2005. Questo trend trova la sua giustificazione nella riduzione progressiva della dimensione delle famiglie, soprattutto per l'aumento di nuclei familiari monogenitoriali o formati da single, che nello stesso periodo scende da 3 a 2,4 persone componenti mediamente la famiglia. Conseguentemente, la presenza delle famiglie "tradizionali" (quelle composte da due genitori e figli a carico) si riduce sensibilmente passando dal 35% nel 1971 al 22% nel 2005 (tabella 5.17).

	1971	1981	1991	2001	2005
One person					
Under state pension age	6%	8%	11%	14%	15%
Over state pension age	12%	14%	16%	15%	14%
One family households					
Couple					
No children	27%	26%	28%	29%	29%
1–2 dependent children	26%	25%	20%	19%	18%
3 or more dependent children	9%	6%	5%	4%	4%
Non-dependent children only	8%	8%	8%	6%	6%
Lone parent					
Dependent children	3%	5%	6%	7%	7%
Non-dependent children only	4%	4%	4%	3%	3%
Two or more unrelated adults	4%	5%	3%	3%	3%
Multi-family households	1%	1%	1%	1%	1%

Tabella 5.17: Nuclei familiari per tipologia. Serie storica dal 1971 al 2005. Dati riferiti alla Gran Bretagna. (Fonte: Office for National Statistics, 2006.)

Il cambiamento di proporzioni maggiori, per come anche visibile dalla tabella, è l'importante incremento nel numero delle famiglie formate da una sola persona che passa in quasi 30 anni dal 18% al 29%. Questo mutamento è il riflesso essenzialmente del numero ridotto di uomini nella fascia anziana della popolazione e quindi della tendenza delle donne a sopravvivere ai loro partners. Anche il numero di famiglie con figli indipendenti cresce nel periodo che va dal 1991 al 2005, con un incremento di 6 punti percentuali. La motivazione di questo trend che riguarda soprattutto il genere maschile è possibile da rintracciare non solo nella volontà di continuare gli studi ma anche in problemi economici legati, spesso, alla difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro. I dati appena descritti per la Gran Bretagna si riconfermano anche al livello territoriale più basso del GOSE e del KCC (tabella 5.18). Nella tabella sono riportati i valori per l'area del GOSE e del KCC riferiti al 2001 e con un minore dettaglio per tipologia data la presenza di un gruppo "others" che unisce i valori distinti nella precedente tabella nelle ultime due voci. Nonostante queste leggere differenze nella struttura è ancora possibile una comparazione tra i valori nazionali e quelli locali, pur se limitatamente ai tempi più recenti.

Nonostante una generica omogeneità nella proporzione dei modelli familiari diffusi nei diversi livelli territoriali, si deve sottolineare una differenza rispetto la voce "couple no-children" che presenta a livello locale un valore inferiore che tuttavia non si ridistribuisce nelle modalità note delle famiglie formate da coppie con figli, più o meno dipendenti, o delle famiglie monoparentali, ma bensì in quel limbo costituito

	<i>South East</i>	<i>Kent CC</i>
One person: over state pension age	14%	15%
One person: under state pension age	14%	13%
One family: Couple no children	19%	19%
One family: Couple dependent children	22%	22%
One family: Couple no-dependent children	6%	6%
Lone parent with dependent children	5%	6%
Lone parent with non-dependent children	3%	3%
Others	16%	16%

Tabella 5.18: *Modelli di famiglia per tipologia e livello territoriale. Dati riferiti al 2001. (Elaborazione dati Office for National Statistics, 2003.)*

dalla voce “*others*” non diversamente distinguibile.

Il modello di famiglia è correlato significativamente al gruppo etnico di riferimento. La figura 5.14, mostra come si articolano le tipologie di famiglie con bambini a carico seconda il gruppo etnico di riferimento. Evidente è pertanto la maggiore frequenza di coppie sposate nel gruppo etnico cinese e negli altri gruppi di origine asiatica che si differenziano dalle modalità caratteristiche dei gruppi etnici “bianchi”, “neri” e “misti”. Questo dato è comprensibile se si considera quanto detto prima in merito ai flussi migratori e alla ovvia maggiore integrazione raggiunta dai gruppi di prima emigrazione.

I modelli di fertilità influenzano l’ampiezza dei nuclei familiari oltre che ovviamente influenzare la piramide demografica e il saldo sociale demografico. Sebbene il numero di nascite abbia nel corso di tutto il 1900 fluttuato nelle modalità precedentemente descritte, il trend generale ha mostrato un movimento discendente. Il “*General Fertility Rate*” (GFR), corrispondente all’italiano tasso di fecondità, è passato da un valore di 115 nascite per 1000 donne (15-44 anni, diversamente dall’ISTAT italiana che considera la popolazione femminile feconda quella compresa tra l’età di 15 e 49 anni) all’inizio del secolo alle 58 (57,9) nascite nel 1999 e 55 (54,8) nel 2001. All’interno di questo periodo è possibile discernere una prima fase in cui il calo delle nascite è particolarmente sensibile, fino al 1977, ed una seconda fase in cui il numero delle nascite pur avendo un complessivo trend discendente ha presentato una maggiore disomogeneità con momenti di ripresa e di nuova discesa. Un andamento, quest’ultimo, ben rispecchiato dal grafico sottostante il quale descrive l’andamento di un altro indice, il “*Total Fertility Rate*” (TFR) (numero medio di figli per donna feconda), nel Regno Unito dal 1960 al 2004.

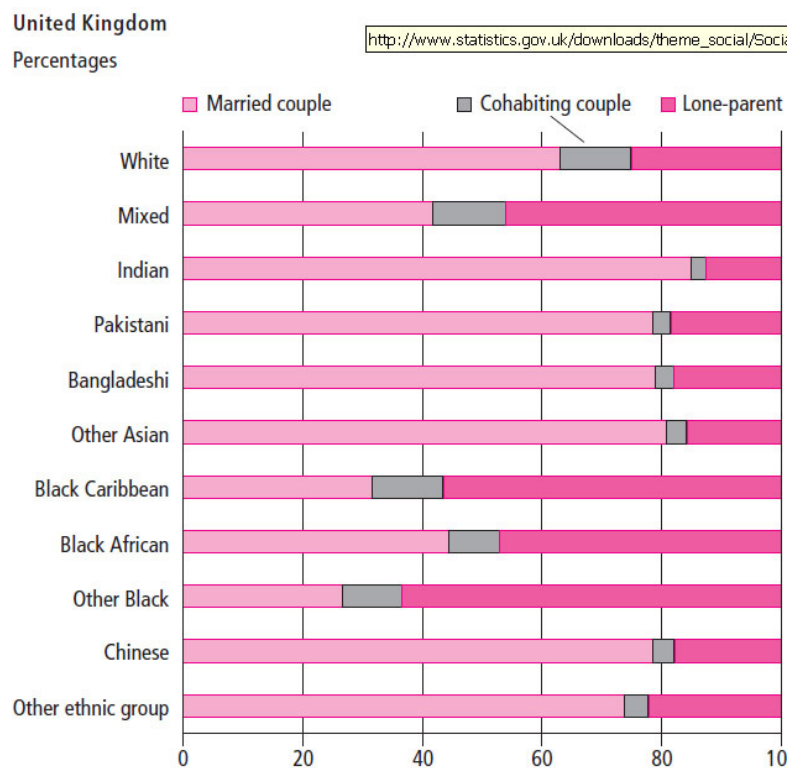


Figura 5.14: Famiglie con figli a carico per tipo di famiglia e gruppo etnico. (Fonte: Office for National Statistics, 2006.)

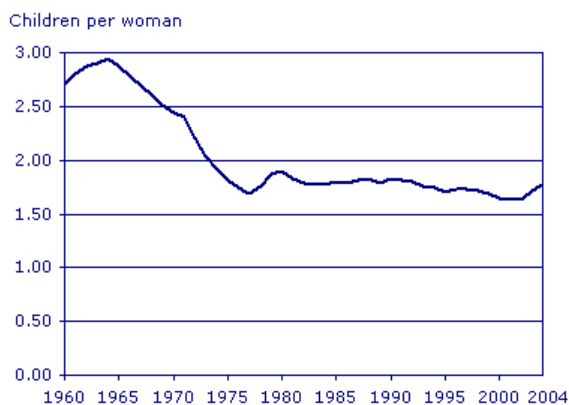


Figura 5.15: Numero di figli per donna in età feconda dal 1960 al 2004. Dati riferiti al Regno Unito. (Fonte: National Statistic Online, 2005a.)

L'andamento del TFR negli ultimi anni rivela tuttavia l'inizio di una fase di ripresa nella fertilità. Nel 2004 si è registrato nel Regno Unito un TFR di 1,77 figli per donna, un valore che segna un incremento significativo rispetto il valore registrato appena tre anni prima (1,63). Dal punto di vista territoriale la contea del Kent presenta, rispetto gli indici di fertilità indicati, dei valori leggermente più alti della media nazionale del *Government Office* di appartenenza.

Livello territoriale	Numero medio di figli per donna in età feconda	Tasso di fecondità
Kent CC	1,84	57,8
South East	1,77	57,4
England	1,78	58,4
England & Wales	1,78	58,2

Tabella 5.19: Numero medio di figli per donna in età feconda e tasso di fecondità per livello territoriale. Dati riferiti al 2004. (Fonte: Office for National Statistics, 2005.)

Sono cambiati quindi i *patterns* della vita familiare, i nuclei familiari si riducono sia per il ridotto numero di figli che per la presenza di numerose famiglie monogenitoriali, si è chiaramente affrancata la convivenza dai pregiudizi sociali, è cambiata la distribuzione dei ruoli all'interno della famiglia con il genere femminile sempre più presente, anche se in modalità differenti rispetto al genere maschile, sul mercato del lavoro. Cambiano i ritmi e i modelli sociali, cambiano i ritmi naturali della procreazione che si devono piegare ad esigenze di carattere esterno. Un processo non senza una certa ambivalenza: aumenta l'età media alla prima maternità (30 anni) ma l'indice di fertilità tra i teenager è incredibilmente alto. Se il primo fenomeno trova una spiegazione, magari non esaustiva, nel più generale cambiamento dell'ordinamento economico e sociale, più difficile è cogliere la motivazione dietro l'alto indice di fertilità tra le minorenni (*teenage pregnancy*).

Nonostante il picco più alto si sia registrato soprattutto negli anni '80 per poi scendere negli anni successivi (salvo una ulteriore impennata di minore entità tra il 1994 e il 1996), i valori ad oggi sono ancora abbastanza elevati tanto da essere, secondo gli ultimi dati del 2003, i più alti in assoluto tra i paesi dell'Europa. Di seguito sono riportate due tabelle. La prima (tabella 5.20) fornisce i dati per l'Inghilterra e il Galles, indicati per età della madre nell'anno di concepimento, per anno di riferimento e per risultato della gestazione distinguendo tra concepimenti terminati in nascita e quelli terminati per aborto spontaneo (come parziali del tasso di maternità calcolato come numero di concepimenti sulla popolazione femminile per l'età di riferimento). Osservando la tabella è possibile rilevare immediatamente le dinamiche prima esposte: una generale riduzione dei concepimenti nonostante la

presenza di un intervallo di tempo in cui si verifica una crescita del tasso. I tassi calcolati per fascia d'età nella prima tabella, svelano poi alcune dinamiche interessanti. Innanzi tutto, la riduzione dei tassi di concepimento tra teenager è molto più fittizia che reale. Il dato complessivo per le età più basse, nella prima riga, lo svela chiaramente: una riduzione di solo 6 decimi di punto percentuale che si distribuisce soprattutto nella fascia d'età tra i 15 e 16 anni lasciando pressoché invariato il numero di concepimenti nella fascia dei 14 anni (-0,3 punti percentuali) e celando un incremento, seppur irrisorio, nella fascia più bassa dei 13 anni. Nei teenager più "anziani", invece, il valore del tasso nell'arco di un decennio rimane il medesimo. Per le quindicenni l'aumento e la successiva riduzione del tasso si è riflesso interamente nel numero di concepimenti portati a termine con la maternità rimando costanti invece gli aborti diversamente da quanto accaduto tra le altre fasce di età maggiore, dove al dato generale di riduzione si accompagna sempre una riduzione delle maternità ma un aumento sensibile degli aborti. Sembrerebbe quindi che le politiche mirate alla riduzione dei concepimenti tra minorenni abbia influito più a favore della promozione di pratiche abortive che non, come avrebbe dovuto, verso la promozione di pratiche preventive e di educazione sessuale.

<i>England & Wales</i>	<i>Rate (x1000)</i>			<i>Leading to maternities</i>			<i>Leading to abortions</i>		
	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>
13	1,1	1,5	1,2	0,5	0,6	0,5	0,7	0,8	0,7
14	6,1	6,4	5,8	2,6	2,7	2,2	3,5	3,6	3,5
15	19,1	20,4	17,4	9,8	11,0	8,0	9,3	9,4	9,4
<16(13-15)	8,9	9,5	8,3	4,3	4,7	3,8	4,6	4,8	4,5
16	42,1	45,0	40,4	25	27,1	21,9	17,1	17,9	18,5
17	64,2	66,6	63,8	41,5	42,5	37,2	22,7	24,1	26,6
18	83,6	86,1	83,6	57,0	56,7	52,2	26,6	29,4	31,4
19	94,9	96,5	94,5	66,2	65,5	61,1	28,6	31,0	33,4

Tabella 5.20: Tasso di concepimento minorile (13-19 anni), serie storica distribuita per età della madre e outcome. (Fonte: Office for National Statistics, 2002.)

La seconda tabella (tabella 5.21), soffermandosi sui valori nell'anno 2001 per i concepimenti tra i 13 e i 15 anni, scende nel dettaglio sul livello territoriale fornendoci in aggiunta un ulteriore aggiornamento delle dinamiche del tasso in Inghilterra e Galles. Rispetto il 2000 il tasso di concepimento per il livello territoriale maggiore mostra una ulteriore riduzione con un decremento dei concepimenti conclusi con la maternità. Il *Government Office del South East* presenta un dato medio positivo rispetto ai valori dell'Inghilterra e del Galles, inferiore di ben 3,4 punti percentuali. Dal momento che il KCC presenta valori in linea con quelli nazionali, il valore

medio del GOSE suggerisce in modo plausibile, e riscontrabile dall'analisi dei dati disaggregati, una certa eterogeneità nel territorio rispetto questa dimensione.

	<i>Rate (x1000)</i>	<i>Leading to maternities</i>	<i>Leading to abortions</i>
England & Wales	8,0	3,5	4,5
South East	6,6	2,6	4,0
Kent CC	8,1	3,4	4,7

Tabella 5.21: Tasso di concepimento minorile per livello territoriale (totale calcolate per età tra i 13 e i 15 anni). Dati al 2001. (Fonte: Office for National Statistics, 2004.)

5.3.4 L'ordinamento politico-istituzionale: devolution e local government

La struttura delle competenze del *local government* è nel caso del Regno Unito un argomento estremamente complesso non solo da spiegare ma anche solo da illustrare. È tanto complesso da far dubitare della denominazione di Regno "Unito" (Alcock, 2003, pg. 258) e da essere fonte di confusione e spaesamento tra gli stessi britannici. Partendo dal primo livello di articolazione del *local government* ci imbattiamo nella suddivisione del Regno Unito in quattro parti costituenti, anche denominate *home nation* o *sub-nation*: l'Inghilterra, il Galles, la Scozia e l'Irlanda del Nord. Da sempre queste sub-nazioni hanno avuto un certo grado di autonomia dal governo centrale così come il governo centrale da sempre ha avuto corpi amministrativi di controllo e supervisione, collocati in ognuna delle *home nation*. Il percorso storico compiuto da ognuna di queste nazioni fino all'unione ed oltre, determinò una minore o maggiore ingerenza dello stato centrale o di converso, una maggiore o minore autonomia rispetto ad esso. Solo di recente tuttavia, e più esattamente nel 1999, è stato avviato un processo di *devolution*, ancora oggi non terminato sebbene momentaneamente fermo, il cui primo effetto è stata la creazione di corpi elettivi con funzioni di *policy making*. Nascono così il *National Assembly for Wales* e il *Welsh Assembly Government*, lo *Scottish Parliament* e lo *Scottish Executive*, il *Northern Ireland Assembly* e il *Northern Ireland Executive*. La differenza negli effetti della *devolution* per ognuna delle sub-nazioni e negli organi beneficiari della delega trova ragione nella pre-esistenza presso di esse di quelle diverse strutture amministrative cui prima si accennava e che spiegano a loro volta anche la diversa articolazione del *local government* presso le singole sub-nazioni (come vedremo a seguire). No-

nostante le differenze tuttavia, una serie di *core competencies* vengono delegate ai corpi elettivi nazionali: *education and training, health, social services, housing and planning, e local government* (Adams e Robinson, 2002, pg. 258).

La *devolution* ha comunque lasciato scoperta una questione irrisolta: l'introduzione di simili corpi con competenze delegate per l'Inghilterra, la subnazione più ampia territorialmente e comprendente gran parte della popolazione dell'intero Regno Unito e che rimane tuttavia direttamente dipendente dalla legislazione del parlamento e del governo britannici. Allo stesso tempo, e differentemente da quanto avvenuto per la Scozia e l'Irlanda, il processo di *devolution* per il Galles è rimasto incompleto a causa del suo rimanere annesso all'Inghilterra condividendone il medesimo sistema legale e ambito giurisdizionale. Di conseguenza, il *National Assembly for Wales* e il *Welsh Assembly Government* presentano rispetto gli altri corpi nazionali prima citati molta meno autonomia.

L'ampiezza del territorio inglese e la numerosità della sua popolazione, più dell'80% del totale, ha posto inevitabilmente la necessità di avviare anche per l'Inghilterra un omologo processo di delega di potere e competenze a livello, tuttavia, regionale. Prima ancora della *devolution* del 1999 sotto il *New Labour*, il governo conservatore consapevole della incapacità della pianificazione nazionale a rispondere alle differenti necessità delle diverse aree del paese, e della eccessiva attenzione alle dinamiche locali delle strutture di *local government* a detrimento di una visione politica più ampia capace di agire ad un livello più alto per rispondere ad esigenze che solo regionalmente potevano essere affrontate ma che pur influivano a livello locale, costituì i *Government Office of Regions*, organi sovrintendenti a livello regionale i cui componenti sono rappresentanti, per i due terzi, dei *County e Borough (District) Councils* e delle *unitary authorities* mentre il rimanente terzo da altri gruppi di interesse regionali. I GORs (nove in tutto) esercitano fundamentalmente funzioni di raccordo tra il governo centrale e le sedi più decentrate di governo locale¹⁶. Più specificatamente, esercitano un'ampia serie di funzioni di *advocacy* e consultazione, alla luce delle esigenze regionali, presso i corpi di governo nazionale e presso la *Regional Development Agency* della sua area territoriale, un *non-departmental public body* costituito dal governo laburista per lo sviluppo, principalmente economico, della regione presso cui opera all'interno di un'ottica di devoluzione, pur parziale, di competenze. Ogni RDA detiene infatti la responsabilità di alcuni limitati aspetti di implementazione delle policies rendicontando direttamente al *Department of Trade and Industry*. L' RDA è guidata da un presidente e da un consiglio composto da 15

persone tutti designati dai *DTI Ministers*. Il presidente è in genere uomo d'affari mentre i consiglieri sono rappresentanti di organizzazioni di volontariato, sindacati, imprese e ovviamente dei vari livelli di governo locale.

Un discorso a parte merita la regione londinese denominata *Greater London*, composta dai *London boroughs* e dalla *City of London* ed amministrata dalla *Greater London Authority* (GLA). Il GLA, costituito dal *Mayor* e da 25 membri dell'assemblea, costituisce l'unico caso di organo di governo a livello regionale eletto dalla popolazione le cui competenze sono simili a quelle dei corpi assembleare del Galles, Scozia ed Irlanda. L'attribuzione di tali competenze è l'esito riuscito della volontà del *New Labour* di decentrare competenze di *policy making* alle aree regionali per andare incontro alle necessità e ai problemi di cui si è accennato (*The Greater London Authority Act*, 1999). Ulteriori tentativi sono stati fatti dal *New Labour* per estendere la condizione "speciale" del GOR londinese ad altre regioni ma il rifiuto espresso dalla popolazione per la devoluzione di una certa quota di competenze alla regione del *North East* ha posto un veto per il momento definitivo verso ulteriori tentativi per l'espansione della devolution¹⁷. Anche la regione londinese è dotata di un RDA denominata *London Development Agency* ma questa, a differenza delle altre, rendiconta direttamente al sindaco di Londra, che ha pure il potere di nomina, e alla *London Assembly*. La struttura del *local government*¹⁸ è il prodotto, come già detto, di processi storici e non risulta pertanto essere la conseguenza di una pianificazione fatta *a priori*. Nell'arco di un secolo numerose sono state le riforme intraprese per modificarne l'articolazione, e le competenze, ma in realtà ancora oggi la piena condivisione di quale debba essere l'area "locale" cui demandare poteri devoluti non è del tutto chiara. Sembra infatti che il *local government* sia molto spesso concepito più in termini di *continuum* che attraverso dei limiti ben definiti (Alcock, 2003), e anche se si possono individuare livelli crescenti di area territoriali (dal *neighbourhood* alla regione) non è possibile rintracciare né la presenza di tutti questi livelli per ogni macro-area, né una articolazione di poteri devoluti dall'alto verso il basso in modo coerente. Quanto detto serve ad ulteriore conferma di ciò che è stato detto inizialmente in merito alla complessità del sistema di *local government*, complessità di cui si avrà piena consapevolezza scendendo nel dettaglio ed affrontando la breve descrizione dei successivi livelli di *local government*.

Ogni regione vede al suo interno una ulteriore suddivisione che si può articolare a sua volta da uno a due livelli (figura 5.16). L'articolazione a due livelli (*two-tier*) è il più vecchio e complesso tra i due ed è costituita da un primo livello,

quello di Contea (amministrata dal *County Council*), e da un secondo livello, quello del distretto, amministrato dal *Borough* o dal *District Council* secondo che l'area presenti un carattere più o meno urbano.



Figura 5.16: *Suddivisione dell'Inghilterra per GORs e Contee.*

I *District* e i *Borough Council* hanno responsabilità per quei settori di intervento più immediatamente legati al territorio: *local planning, housing, local highways, building regulation, environmental health, refuse collection, recreational facilities*. I *Districts*, tuttavia, non hanno responsabilità per le *recreational facilities* e il mantenimento delle strade, funzioni queste che vengono demandate rispettivamente al *Parish* e al *County Council*. I *County Council* detengono tra le altre responsabilità quella per la gestione dei servizi sociali, dei trasporti pubblici, dell'educazione e delle biblioteche.

I *Parish Council* non coprono tutto il territorio inglese dal momento che esistono solo nelle aree rurali e nei piccoli centri urbani. Non sono pertanto presenti nelle

aree comprensive di grandi città; hanno in genere responsabilità molto limitate per i servizi territoriali e per il miglioramento delle condizioni ambientali. Anche denominati *Town Council* o *City Council* costituiscono l'organo amministrativo del livello più basso di governo locale (quello delle cosiddette *civil parishes*). Tipiche responsabilità affidate a questo livello sono il mantenimento di parchi, campi da gioco, marciapiedi, lotti parrocchiali, orologi e sale pubbliche. Più di recente si sono viste attribuire competenze per la gestione del traffico, dei trasporti comunitari e per la prevenzione della criminalità. Data la loro vicinanza con la popolazione, questo livello amministrativo è stato pensato soprattutto per permettere la creazione di un canale preferenziale per la comunicazione delle esigenze locali ai livelli più alti di governo. In alcuni casi, quando le "parrocchie" sono troppe piccole il council, i cui rappresentanti sono eletti per servire un mandato volontario di 4 anni, viene sostituito da vere e proprie strutture democratiche dirette, i *Parish Meeting*. Si contano in Inghilterra qualcosa come 8700 *Parish Council* e ben 1500 *Parish Meeting*.

Infine, il sistema a livello singolo (*single-tier*) il quale è il risultato di un lungo percorso di riforme che cominciando negli anni '70 e percorrendo con una serie di atti tutto l'ultimo decennio del XX° secolo riporta, paradossalmente, la situazione fondamentalmente a ciò che esisteva prima del percorso stesso. Questo tipo di articolazione si fonda sulla *unitary authority*, una struttura di *local government* che racchiude in se tutte le responsabilità e competenze che nel sistema *two-tier* erano ripartiti su due livelli.

5.4 Conclusioni

La differenti caratteristiche del Terzo Settore per il Nord e il Sud d'Italia costituiscono l'esemplificazione di quanto influente siano le condizioni ambientali. I dati statistici e la discussione sulle peculiari modalità con cui il processo di modernizzazione si è dipanato danno conto di un Sud, e di una Calabria, dalla economia debole e dalla sfera pubblica estremamente fragile. Dipendente dai trasferimenti pubblici e basata quasi totalmente sul terziario, l'economia meridionale consuma molto più di quanto produce. La debolezza del settore produttivo, primario e secondario, giustificano gli alti tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile. La sfera pubblica si mostra incapace di operare programmaticamente impigliata come è nei campanilismi politici, nei favoritismi clientelari e talvolta nella commistione con le reti

criminali. Nonostante ciò, è possibile individuare allo stesso tempo molti elementi di crescita potenziale non solo all'interno di un'ottica locale ma anche nazionale. Le risorse umane, culturali e sociali sono presenti: rimane da fare solo il salto di qualità realizzabile unicamente con il giusto utilizzo di queste risorse.

L'area del Kent appartiene alla regione con il minor numero di aree a maggior deprivazione, il *South East*. Per quanto quindi appartenga ad una regione particolarmente ricca e produttiva, la contea del Kent concentra nel suo territorio la gran parte delle zone più deprivate della regione, con una diffusione sostanzialmente omogenea nonostante una maggiore concentrazione di aree deprivate nell'area costiera dell'*East Kent*. Per questo motivo, quindi, gli indicatori sintetici delle performance della contea si collocano in genere sotto il livello della regione del *South East* e talvolta dei valori medi nazionali. Alta è invece l'occupazione, compresa quella giovanile; vale la pena ricordare che tutta la Gran Bretagna presenta tassi di occupazione più elevati di quelli registrati per l'Italia, frutto probabilmente della forte flessibilità del mercato del lavoro e di una società abituata alle situazioni di incertezza e precarietà.

Dal punto di vista socio-demografico l'Inghilterra si differenzia dall'Italia per tre caratteristiche particolarmente evidenti. La prima riguarda la molteplicità di etnie che vivono, più o meno integrate, nella sua società. Più del 10% della popolazione inglese è formata infatti da etnie differenti da quella anglosassone che si sono riversate sull'isola britannica in fasi successive, come dimostrato dai tassi di invecchiamento della popolazione per etnia. Ogni etnia tende a mostrare una propria specificità culturale ma anche nei modelli familiari e nelle condizioni sanitarie. Per questo motivo, oltre per quelli accennati nel precedente capitolo, è facile comprendere il perché ogni etnia tende a sviluppare forme associative che si facciano portatrici delle istanze specifiche di quel gruppo.

Il secondo aspetto riguarda l'estensione di modelli familiari nucleari composti da un solo individuo o da coppie senza figli: un modello che ovviamente non può non avere conseguenze sulle pratiche di assistenza sociale soprattutto in quanto unito a processi di invecchiamento della popolazione. Terzo punto, riguarda l'alto tasso di concepimento in età minorile, tra i più alti d'Europa. Questo fenomeno la cui spiegazione è di difficile individuazione rappresenta comunque un fattore non irrilevante nello scatenare situazioni di disagio sociale, marginalità e talvolta povertà.

Note

¹ ‘Nel contesto meridionale, quindi, il rapporto tra comunità e società presenta evidenti caratteri di ambiguità. [...] le appartenenze spingono al cambiamento, allo scopo di acquisire le risorse necessarie per riprodursi [...] in altre situazioni, la modernizzazione viene privata di alcune sue caratteristiche, che potrebbero costituire un impedimento alla conservazione ed allo sviluppo delle appartenenze’ (Fantozzi, 1997, pg. 45)).

²Il tasso di attività è uguale al rapporto tra la forza lavoro e la popolazione in età lavorativa (ossia la popolazione con più di 15 anni) (definizioni ISTAT).

³Il tasso di occupazione è pari al rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa (definizioni ISTAT).

⁴Il tasso di disoccupazione è uguale al rapporto tra persone in cerca di occupazione e la forza lavoro (o popolazione attiva, include sia i disoccupati che le persone occupate) (definizioni ISTAT).

⁵Il tasso di disoccupazione giovanile è uguale al rapporto tra persone in cerca di occupazione e la forza lavoro calcolati entrambe per fasce di età comprese tra i 16 e i 24 anni (definizioni ISTAT).

⁶ $\sum_{15}^{49} \frac{E_x}{F_x}$ dove E_x indica i nati e F_x la popolazione femminile in età feconda (x va da 15 a 49 anni).

⁷In altri termini, per questo valore ogni donna feconda concepisce una figlia femmina, mantenendo, in tal modo, lo stesso livello del potenziale riproduttivo.

⁸ $\frac{N}{F} \cdot 1000$ dove N sono i nati vivi in un anno e F_{15-49} e la popolazione femminile in età feconda.

⁹ $\frac{P(65+)}{P(0-14)}$.

¹⁰ $\frac{M}{P} \cdot 1000$ dove M sono i morti in un anno e P e la popolazione media annua.

¹¹Per gli altri approcci teorici che hanno alimento il dibattito sull’*health divide* si consiglia di vedere: (Illsley, 1986; Bloor *et al.*, 1987) per la teoria dell’artefatto e sua critica (Fox *et al.*, 1985; Fox e Goldblatt, 1982; Macfarlane e Mugford, 1984); (Stern, 1983) per la teoria della selezione; la teoria materialista (Goldthorpe, 1980; Halsey *et al.*, 1980; Stedman-Jones, 1971; Brenner, 1979).

¹²Indicatore della capacità aziendale di aggiungere valore, tramite la propria struttura produttiva, a quanto acquistato correntemente dall’esterno.

¹³Percentuali esatte riferite al 2004 (Office for National Statistics, 2006).

¹⁴Parlando di etnie si farà di frequente riferimento alle stesse attraverso espressioni quali “bianchi” o “neri”. L’uso di siffatte espressioni, che a molti potrebbe sembrare infelice oltre che inopportuno, trova la sua giustificazione nella volontà di mantenere le modalità di clusterizzazione usate dal censimento britannico (Office for National Statistics, 2003) traducendone il significato in lingua italiana.

¹⁵Esprimibile con la formula nota come equazione della popolazione $P_{t+n} = P_t + (N - D) + (I - E)$.

¹⁶Differentemente da altri paesi dell'Europa nel Regno Unito le regioni non hanno mai giocato alcun ruolo significativo.

¹⁷Non sono mancate critiche alle proposte di *devolution* regionale fatte dal Governo secondo le quali il processo proposto nascondeva sotto la dicitura di decentralizzazione niente di più che una semplice riorganizzazione del governo locale, senza un reale spostamento delle competenze dal centro alla periferia.

¹⁸Per *local government* si deve in genere intendere l'amministrazione di aree locali. Pertanto il termine racchiude al suo interno due diversi concetti: quello di *local administration and delivery* e quello di *local government* vero e proprio. Soffermandoci sulle competenze dei servizi di welfare per motivi di praticità ed immediatezza, possiamo distinguere i due concetti riferendoci nel primo caso a quei livelli di autorità (definiti da opportune *policies*) che forniscono servizi in termini di semplice implementazione (*delivering*) e amministrazione i cui caratteri sono interamente definiti dal governo centrale. Al contrario per *local government* in senso stretto si intende il caso di quei servizi, come l'educazione, la cui gestione si allarga fino al potere di fissare *policies* per stabilire le priorità nello sviluppo e nella implementazione dei servizi stessi. L'esercizio di questi poteri rimane tuttavia in qualche modo vincolato a dei limiti, quali ad esempio gli standards minimi cui attenersi, definiti dal legislatore nazionale.

Capitolo 6

Terzo Settore nel Kent

6.1 Premessa

Iniziamo con questo capitolo ad affrontare i risultati della ricerca condotta attraverso lo strumento della intervista semi-strutturata. Per comodità espositiva gli estratti delle interviste e i relativi commenti sono stati organizzati in due capitoli differenti in modo da rendere la lettura del singolo conteso più agevole. I due capitoli, per quanto il risultato di una intervista basata su una medesima struttura, presenteranno una articolazione parzialmente differente. Questo in quanto, pur nel rispetto delle principali tematiche secondo il canovaccio della struttura, l'apertura dell'intervista a temi non preventivamente previsti ma altrettanto importanti ha determinato l'emersione di argomenti specifici. Questa differenza è coerente con l'adozione di un approccio qualitativo nato per dare spazio alla percezione e ai punti di vista degli intervistati. Come per il capitolo a seguire, nell'economicità dell'argomentazione si è preferito, piuttosto che citare tutte le risposte date nell'interviste in merito ad un tema, omettere alcuni dei brani lasciando spazio a quelle citazioni considerate particolarmente significative.

6.2 Charity tra filantropia e comunità

Il momento fondativo di una organizzazione costituisce senz'altro uno dei momenti più importanti della organizzazione per il quale è possibile parlare in un certo senso di *imprinting*, una fase che pertanto è capace pertanto di influenzarne la fisiologia interna e le modalità relazionali verso l'esterno. Per questo motivo il momento della genesi costituisce un importante momento della vita organizzativa la cui conoscenza risulta quindi indispensabile.

Nonostante le *charity* intervistate abbiano caratteri differenti (diversi servizi, diverse strutturazione interna, diverse dimensioni e diversi periodi di nascita) le modalità genetiche costituiscono un interessante punto di somiglianza. Salvo che in un caso infatti (si tratta della C3, *charity* nata per la gestione di strutture residenziali prima gestite dalle autorità pubbliche assorbendone anche il personale), tutte le *charity* hanno le loro radici in atti di carattere filantropico, ovvero di interesse di un individuo o gruppi di individui per una certa problematica sociale evidente, o in veri e propri atti comunitari.

La natura filantropica è particolarmente evidente in quattro *charity*¹:

'The founding trustee. . . this was in the early 1980s, when unemployment was very high, particularly young people coming out with less than brilliant exam result and very few skills, really had nothing, no one wanted them because employers can pick and choose who they use. So the founding trustee was very aware that. . . uhmm. . . you've got this people coming out to school if you don't get them skilled, trained, into work, earning a living, gaining self-esteem and self-respect and confidence, then you risk them going down the delinquent root and he was very conscious that they needed to be something that provided the gap between leaving school and getting into real work place and that was where our charity was originally designed to sit. So its focus originally was on young people. But the aim was broadened to encompass any age, but it was originally for young people'

[C9]

'The organisation was founded by a lady named XX back in 1990 she said at her husband, it was Christmas, we would have to do something, it is unacceptable people sleeping on the streets. And that is how really started.[. . .] It was recognised that people sleeping rough. . . there were no facilities for people to have a change of clothes, to get something hot to drink, to have some basic human foundation life, if you like, some primary health care, the attention. . . and a safe and warm welcoming environment'

[C1]

'It was part of an organisation called YYY [...] they still exist in London and I think in Glasgow and Ireland and work for homeless people but in the early 70's they broke away and XXX came separate, and there are XXXs all over the country but we're independent of each other, financially independent and we all run organisation separately. But we all do similar work. So we are not a national organisation [...] we started in 1974 [...] In 1974 we had 1 house and all the staff was volunteers, and the volunteers lived in the house with the residents, and that is how it worked, and in this way remained for a number of years'

[C2]

Per questa ultima organizzazione [C2], il distacco dalla organizzazione madre ebbe le sue ragioni in motivazioni di carattere etico e di approccio al servizio, cercando nel caso specifico di adoperarsi al fine di sviluppare con i beneficiari una relazione fortemente basata sul senso di comunità, di compartecipazione tra l'utenza e gli operatori.

'It was a long time ago, early 1970, it was to do the different approach to things. Back then XXXs wanted to have something around community living where staff and residents all live together, like a commune, while the YYY wanted to do differently so they broke away'

[C2]

In realtà la C2 sebbene utilizzi una denominazione usata da altre *charity* sparse nel paese, presenta piena indipendenza come unità organizzativa avendo nessun rapporto con le *charity* dotate della stessa denominazione. Come questa *charity*, anche altre due organizzazioni (la C6 e la C11) sono nate da organizzazioni madre che operano a livello nazionale e che sono nate per interesse di un gruppo di filantropi. Tuttavia, nel caso di queste altre due *charity* il legame con l'organizzazione madre costituisce un elemento importante per la vita organizzativa. Su questo punto torneremo più avanti affrontando il tema dei rapporti con le organizzazioni ombrello.

'She founded XYZ, she was working ... uhmm... recruiting and training volunteers who were like social answers to children who were in local authority care, like a mentoring thing... and lots of those volunteers came to her and said "look Margaret, I think if we supported the whole family before things goes so bad that the children have to be removed our time would be better spent" and that was how she got the idea of XYZ, starting from home when the children are very young and giving the family the support they need...'

Un'ultima *charity* nasce invece come progetto pilota finanziato dalle autorità pubbliche e promosso da una volontaria impegnata in servizi di *respite care* ed essa stessa *carer* nella vita privata [C5]. Questo progetto finanziato ebbe un notevole riscontro e nuovi schemi furono finanziati in altre zone coordinate e supervisionate da una grossa *charity* nazionale, la *Community Service Volunteer*. Successivamente gli schemi divennero autonomi e si costituirono singolarmente in *charity* indipendenti aventi tuttavia la medesima denominazione in quanto identificandosi nei principi etici e nell'approccio originario del progetto pilota elaborato dalla fondatrice. Per questo motivo, pur se non direttamente, è possibile classificare questa *charity* all'interno del gruppo di *charity* le cui origini nascono dall'interesse filantropico.

Come comprensibile da alcuni spezzoni di intervista, quando ci si riferisce ad istanza filantropica l'attenzione è rivolta al senso di solidarietà che ha spinto l'azione, sia essa categorizzabile secondo il modello *old-fashioned* di carità quanto alternativamente dall'impegno concreto di persone sul campo, un modello quest'ultimo che rappresenta in modo più fedele i momenti di genesi delle organizzazioni citate.

Storia differente, invece, per le altre tre *charity*. Anche in questo caso, sebbene l'incipit sia da rinvenire da un movimento comunitario, le modalità concrete di nascita variano. In due delle *charity* la creazione dell'organizzazione costituisce un esempio paradigmatico di organizzazione *community-based*. La prima nasce dall'interesse di una parte della comunità che, partendo dalla lettura dei bisogni locali ed in particolare dalla considerazione dell'indebolimento dei legami comunitari, decide di auto-organizzarsi. Anche la seconda esperienza parte dalla lettura dei bisogni locali e dall'attivazione della comunità. Nello specifico però, l'allentarsi del senso di appartenenza venne ricondotta alla diffusione di fenomeni di devianza giovanile; piuttosto che partire dall'immediato impegni di un gruppo di volontari, la comunità premette queste volta per avere un intervento dall'alto. I fondi ottenuti in seguito alla pressione della popolazione locale, e grazie anche alla risonanza data dai media della stampa al problema in questione, furono usati per intervenire esteticamente sull'area e per creare un centro di aggregazione comunitaria gestito dalla comunità stessa e capace di incidere in modo efficace sulla vivibilità e sul senso comunitario del quartiere.

'1976, it was formed in somebody's back room as an idea. . . uhmm. . . people wan-

ted to do something in the community [...] it was just one person had this idea [...] It was the needs in the community, they saw that the community was desperate, you know, there was no connection from one to another, they wanted to do something, they wanted to help people, they wanted to get people and say "what do you need?" "oh! that person really needs help" or "if you come in here you could do that and other these" and people started get together and get organised. It was just those sort of things really'

[C8]

'This was a very high crime area, lots of joy-riding (young people, not old enough to drive, stealing cars and driving them around, burning them out), house thefts, ... uhhh... youth centre crime, anti social-behaviour, born from the fact that no body... there weren't a community, and they didn't trust anyone, and old people hate the young people, and the young people hate the old people. So eventually... newspaper head line, front page: "Big Deal". Canterbury City Council, health authorities, social services, police and the Church all came together and people wrote that... said "we can stand here any more"... so the people got a single regeneration budget grant of 3 million pound. They did the gardens, made property looks better and then, with the half million that was left the residence said they wanted a brand new centre, no alcohol, no smoking, that was for families'

[C10]

La terza *charity* costituisce invece un caso del tutto unico. La richiesta non arriva da una comunità geograficamente individuabile ma da una molteplicità di individui che operanti singolarmente e autonomamente ed ispirati dalla trama di una *soap-opera* hanno promosso la creazione di un progetto pilota. Dal progetto pilota si creò successivamente una *charity* nazionale e da questa, con il passare del tempo, si sono formate in diverse parti dell'Inghilterra ramificazioni indipendenti dal punto di vista gestionale ma legate dal punto di vista della cultura organizzativa.

'Was born from the storyline of a soap-opera that was a very famous English soap opera[...] In the story there was a person who was disable and there was the story of this mother breaking down and not having any support. In the story line a fictitious agency went in to help the mother out and of course the television station was inflated with calls saying we need this... and they donate a 10 thousand pound pot of money to start a pilot project in north of England'

[C4]

6.3 Un nome, una identità

Scorrendo la lista delle *charity* della contea del Kent elaborata nella fase preliminare della ricerca, una osservazione è nata spontanea riguardante il modo in cui le denominazioni scelte dalle *charity* rispondessero spesso alla necessità di rendere immediatamente evidente la propria identità, il tipo di attività svolta. Ciò è vero anche se le organizzazioni in proposito non hanno niente in comune, se non il tipo di finalità per cui sono nate. In altri casi, invece, alcune *charity* scelgono di adottare una sigla che li lega ad una realtà nazionale riconosciuta (sia essa una sede centrale o una diffusione sul territorio di organizzazioni simili) ma rispetto alla quale il legame esistente è in casi rari di carattere strutturale, più spesso solo di appartenenza ad una medesima matrice culturale, e quasi sempre di autonomia dal punto di vista delle risorse.

È qualcosa già accennato prima parlando del processo di genesi di una *charity* e che riguarda altre *charity* presenti nel campione. In questi casi la denominazione è comune a molte altre organizzazioni rispetto alle quali l'unico legame, oltre la finalità, è l'affinità all'*ethos* simboleggiato dalla sigla comune. Una identità cui sentirsi fiero di appartenere ma anche eventualmente un modo per rendere più riconoscibile dall'esterno l'organizzazione stessa.

'I think there was a central organisation but I don't sure there was by that time, by 1978, maybe for some several years before, not quite sure when XYZ in England started up, they are just called XYZ but each is a separate XYZ, most of the towns in Kent have an XYZ themselves but we are all separate charities, we are not part of "XYZ England", we get no funding from "XYZ England" for example but... I think they wanted to belong to... they wanted to be part of the name XYZ because it was something to be proud'

[C7]

'XYZ, it's a voluntary organisation, member of a national organisation... a parent organisation, but we are an independent charity, our membership entitled us to use the name XYZ, and they do a lot of work on policies procedures and guidelines for all the organisation within the network and [...] there are 200 schemes in England and Wales, there is also a sister organisation in Scotland and Ireland but they are independent from the mainland organizations. We can benefit from any national publicity as well... but in all other ways our organization is autonomous and independent'

[C4]

6.4 Crescita, professionalizzazione e standard qualitativi

Nel corso del tempo ogni organizzazione vive delle trasformazioni. Dal momento della nascita, infatti, l'organizzazione adatta la propria struttura, le proprie attività e perfino la propria cultura in relazione agli stimoli che riceve dall'esterno e dall'interno. Uno dei possibili elementi organizzativi sottoposta a modifiche nel tempo è la composizione dello *staff*, un argomento che nello studio del Terzo Settore assume una sua importanza soprattutto in merito alla concentrazione o meno di personale professionale pagato rispetto al personale volontario.

Il processo di professionalizzazione è in genere il risultato della necessità da parte dei fondatori di una *charity* di rispondere in modo adeguato alle esigenze e ai bisogni. Il problema di chi conduce una *charity* basandosi esclusivamente su personale volontario è di non poter garantire stabilità del servizio e sufficienti risorse per espandere le attività al livello richiesto dalla domanda. Il seguente racconto fatto a titolo d'esempio da un *manager* aiuta a chiarire il punto e a dare evidenza empirica alla teoria del mutamento organizzativo di Horch (1994).

'A charity today that is very traditional, I suspect, would be the very small one, a couple of local people who think "we have got all these kids running around our estate, we ought to have somewhere where they can go, to get them off the streets, stop them making a nuisance of themselves" and they get together and make it happens with a bit of money here, a bit of money there, probably money from themselves if they can afford, and it is done on a very small scale, it is very amatory. [...] If it comes to the point where the youth club is very successful, they need to have somebody who is there all the time, they cannot do it all, they cannot get any more volunteers, they are gonna start looking at a paid position. Once you start getting into that, and you are getting into the need for sustainable funding [...] and also if you're getting into employing somebody you've got to understand employment law and it is absolutely nightmare [...] if you don't get it right you can be financially crucified [...]. So, for people who are thinking seriously to employ somebody then there is a whole raft of extra knowledge, and skills and expertise that they need to get'

[C9]

Il fatto che questo racconto sia stato usato dal *manager* di una *charity* orientata eticamente ad operare secondo criteri managerialistici potrebbe far sorgere dubbi

sulla oggettività di quanto raccontato dal momento che, fin dall'inizio, questa *charity* ha presentato una impostazione manageriale ed è stata caratterizzata dalla assenza di volontari, fatti salvi i *trustee*. La morale del racconto, tuttavia, ha trovato riscontro in numerose dichiarazioni tratti da situazioni pratiche, alcune di queste raccontate da *manager* di organizzazioni basate quasi esclusivamente sul lavoro di volontari.

'I think because... in order to have people work real work you have to employ them... until it became obvious that it was far too demanding [...]. So when the pressure of the organisation get higher... and also I am sure it was done in conjunction with social services who said we really want you to do another service and take more people or... by a bus so that you can bring more people or... so then you get funding coming from social services because they want to patch policies in that service. So that's I think it transforms to one thing to another and grew likewise'

[C7]

Emerge dal discorso dell'intervistato come talvolta l'esigenza di espandersi non viene dall'interno dell'organizzazione se non in relazione con la domanda da parte dell'attore pubblico per un numero maggiore di servizi. Si introduce in modo indiretto, quindi, l'argomentazione delle pressioni esterne.

Nel seguente caso la necessità di possedere un certo *know-how* per ingrandire le attività richiede l'impiego di personale apposito con la conseguente esigenza di far quadrare i conti per la previsione di maggiori uscite. Se la possibilità di drenare ulteriori risorse da privati a titolo donativo o dal pubblico a titolo contributivo non è applicabile, l'unica via è quella di sopperire alla esigenza di nuove entrate vendendo i propri servizi a quanti possano permetterselo, ovvero attuare una politica di commercializzazione dei servizi.

'Our gardening scheme is tiny we know there is a huge need out there and at the moment we are not getting enough volunteers to fulfil the needs, you know, it has to be a match against how many volunteers come forward and the need they have to fulfil, so we have this idea, we have done a visibility study we know what it is needed we just now have to do a business plan but that's not my... one of my good things about me, I don't know business plan, so we need to buy some expertise at the moment to build the business plan so that we can actually make the gardening into a big project and we're hoping to do that on two levels, one level that can supply free service to those who cannot manage, and another one to buy at a very minimum cost to those who can afford a little bit'

[C8]

Per quanto il contributo dei volontari possa essere ritenuto fondamentale non sempre un numero maggiore di volontari consente l'espansione dei servizi, e nuovamente si pone il problema dell'accrescersi dei costi. Nel caso specifico dell'intervista di cui si è riportato un brano, la *charity* in questione affianca ai volontari dello *staff* pagato per coordinare e soprintendere il lavoro implementato dai volontari. I volontari fanno la parte del lavoro più importante, lavorano a stretto contatto con l'utenza; tuttavia, il ruolo dello *staff* pagato risulta parimenti cruciale per garantire sostegno e direzione ai volontari e quindi per garantire un servizio efficace. In tal senso, quindi, anche se il numero dei volontari dovesse crescere, l'incapacità di impiegare una sufficiente quantità di personale retribuito per supervisionare i volontari aggiuntivi rende un *surplus* di forza volontaria del tutto inutilizzabile.

'That problem is that we have aid staff as well, paid coordinators. Each coordinator looks after so many volunteers, as regards the support, supervision, review, you can't just have volunteers roaming in the streets, you know, and supporting families they have to be carefully supervised and supported. So you will have to have additional funding if you have a lot more volunteers because somebody will have to train them, support them, review the work, match them in the families ecc'

[C11]

Anche pensando di formare i propri volontari, investendo su di loro al fine di acquisire per l'organizzazione la quantità di *know-how* necessaria, si pone il vincolo della gestione delle risorse organizzative in modo realmente produttivo data la difficoltà con cui queste risorse vengono reperite. La possibilità di un elevato *turn-over* dei volontari costituisce un forte disincentivo per alcune organizzazioni alla formazione professionale del personale volontario, favorendo di conseguenza i processi di professionalizzazione dell'organizzazione.

'Because we have to meet such stringent requirements in terms of our training that invest 15 hundred pounds in a new member staff training and then annually after that 4-5 hundred pound a head we need to have some return from that money and we need that commitment from people... you know... because we are trying to offer the carer continuous service would be not good to have volunteers. I wouldn't mind to have a groups of volunteers, perhaps doing some fundraising or organise our carers lunch'

[C4]

L'attività di ricerca dei fondi può richiedere un enorme dispendio di tempo, un investimento che non sempre dei volontari, per quanto ben intenzionati hanno la possibilità di fare. In un quadro dove i fondi pubblici a disposizione si stanno riducendo, e dove molte sono le organizzazioni che competono per il medesimo finanziamento, la competizione rende particolarmente difficoltosa l'attività di *fund-raising*. È non solo, ed ovviamente, una questione di dispendio di tempo ed energie ma soprattutto di usare strategicamente la propria conoscenza ed esperienza per sopravanzare gli altri.

'Yeah, there is a lot of competition [...] we often don't get the funding we need because the competition, and that's the same locally. Yeah, a part of my job is put in bits of funding all the time and we really "get" them because we compete with so many other people with put in demand'

[C6]

'It takes a lot of my time to do the fund-raising, and I get some funding because I was a social worker and therefore I understand the language that it is needed to... the funders need to hear, they want to know about social capacity and capacity building and social capital'

[C10]

Quando la ricerca di fondi porta a valutare la possibilità di ottenerli dal settore pubblico attraverso contratti e convenzioni la necessità di dotarsi di personale esperto aumenta, non solo per la semplice elaborazione dei progetti, ma anche e soprattutto per le conseguenze dal punto di vista gestionale che comporta la questione dell'*accountability* e della trasparenza sull'uso del denaro pubblico. Il tema dell'*accountability*, caratterizzante di per sé il rapporto tra *charity* e società, diventa per i fondi pubblici particolarmente rilevante soprattutto quando dai *grants* a carattere contributivo si passa successivamente allo sviluppo della *contract-culture* con la conseguente introduzione di meccanismi competitivi di mercato e di standard qualitativi per garantire l'uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche spese.

'I think even if you look at something like the lottery grant which is the most difficult bit I ever have to write... and it has to be because it is public money, but the transparency and the way they look at your unit cost they make sure that it is the most effective way'

[C11]

'Before that we tended to have services level agreement with the Council, it was more like an agreement that we would provide services but it was, in a way, quite informal. But now because of that funding we have a contract, and every other organisation have a contract with Supporting People, they pay us money we provide the support, if we don't reach the right standard and they monitor us now, then they can pull the contract. So it is more business-like, but also it means that we are in competition each other so... if we want to open a new project we'll be in competition with other people...'

[C2]

Le *charity* incapaci di adottare tecniche manageriali rischiano di chiudersi o di rimanere estremamente piccole. L'effetto generato è, infatti, quello di portare sempre di più ad una divaricazione tra piccole *charity*, poco sviluppate con niente o poco personale pagato e risorse per lo più donative (pubbliche o private che siano), e *charity* con fatturati importanti, decine di personale pagato e di volontari. L'introduzione del modello di welfare-mix affiancato dalla *contract-culture* sembra incentivare, quindi, la polarizzazione del Settore tra realtà organizzative piccole, informali e con personale prevalentemente volontario, e realtà organizzative più professionalizzate, con ampi flussi di denaro da gestire e forme di gestione di stampo più manageriale.

'We do have to apply business principle to survive because there is a lot of competition for funding, and some organisation that was very small have folded'

[C2]

'I may have to grow bigger to survive so I think a lot of charities that survive now are the big ones, if they have to merge they merge, I think you don't see that many small charities any more they have to be businesses they have to have, you know, good financial department, accountant personnel department and all of that in a way they didn't use to get small charities which use just to have an hand from the people'

[C6]

In alcuni casi la trasformazione richiesta da pressioni isomorfiche di questo tipo è stata tale da portare una *charity* alla sua completa professionalizzazione. Non si tratta tuttavia di un cambiamento passivo. Oltre la cura forma e dei segnali

esterni (uffici, organigrammi complessi, *business plans*), la *charity* ha adottato una mentalità gestionale realmente manageriale attribuendo a questa trasformazione il raggiungimento di un intervento più qualificato e pertanto efficace. Altrove durante la medesima intervista, il *manager* si vanta di aver passato i vari controlli sulla qualità prendendo il massimo ottenibile in tutte le voci. Nonostante l'integrazione nei propri schemi valoriali di pratiche e criteri valutativi tipicamente manageriali, si vedrà come la medesima organizzazione riuscirà a collaborare per il pieno soddisfacimento dei bisogni dell'utenza con altre *charity* con le quali sono in competizione per il medesimo finanziamento.

'In 1974 [...] all the staff was volunteers [...] and in this way remained for a number of years. And then it changed to where we are now... everybody is paid staff, we offer a professional housing service, so we house people, we also support them but there are more professional boundaries in place, and... although we are charity and a voluntary sector organisation we do run more like a business now because we have to in order to keep funding, we have to be more business like... and the way in which we are funded now requires it has to be like that'

[C2]

6.4.1 Competizione e segnali

Questa ultima citazione fa riferimento all'unica *charity* del campione in cui si sia verificato un così netto cambio nel tipo di personale adottato. Tutte le altre *charity* che erano dotate di personale volontario alla loro nascita, con il passare del tempo e nonostante la progressiva assunzione di personale impiegato non hanno rinunciato alla presenza dei volontari nella organizzazione. Più avanti, nella intervista della stessa *charity*, è emerso un commento interessante che fa intendere come la presenza di volontari sia interpretata nelle relazioni con le autorità pubbliche quale segnale di scarsa professionalità e qualità del lavoro della *charity*.

'Volunteers are good but they come and go, very quickly sometimes, because they have maybe other jobs, a lots of things to do, they cannot commit so much time. Maybe to raise standards of quality, some volunteers have good intentions but they don't have the experience and the knowledge... maybe to look more professional, people tend to think... "ah are all volunteers" and you are a kind of amateurism'

[C2]

La preoccupazione di apparire poco professionali ed amatoriali non è un caso isolato.

'I think statutory services view the voluntary sector with a degree of suspicion, they would regard us as amateurs which may well be because we have haven't always through the same training. . . I am a trained nurse. . . '

[C5]

'Reputation is very important so we have to be seen by commissioners in local governments to deliver and managed professionally to high standard of quality. So, I guess in summary it's good financial management, it's good governance of business, it's having a good quality system in place, but it's delivering services that are seen to be good. There are many charitable organisations so there is a lot of competition'

[C3]

Il problema di apparire professionali all'esterno e di dare prova della qualità dei propri servizi riguarda non solo i rapporti con il settore pubblico, ma più in generale influenza il modo di agire organizzativo all'interno di sistemi competitivi di mercato e questo non solo in merito alla presenza o meno di volontari ma anche nelle modalità di rappresentarsi agli altri, nell'adozione di modalità operative e decisionali secondo schemi legittimati all'interno del campo organizzativo all'interno del quale si opera.

'We are not the cheapest organisation because we paid our staff quite well and other organisation would do cheaper but we want to show that we cost more but we have better quality, so it's the quality that matters and so we focus a lot on the quality of services and we have government inspects from Supporting People, they inspect all the organisations that receive funding and all our inspections finish in April and we received the highest. . . we got a "A" grade on everything, in a scale from A to D, and I think because of our high quality we will have more contracts in the future'

[C2]

'We need to be a little be more sophisticated as a sector, and recognize that we have skills, we have knowledge that the private sector, the commercial sector would pay if it was presented to in a package properly, it is around presentation, isn't it?'

[C9]

6.5 Il dilemma tra identità e servizio

L'adozione di modalità di gestione manageriale è indubbiamente, come visto, un requisito importante per consentire lo sviluppo di una organizzazione, e tanto più una organizzazione si ingrandisce tanto maggiore sarà la necessità di adottare, almeno per quanto concerne la gestione finanziaria, un approccio manageriale. Ciò sembra valere per tutte le *charity* intervistate a prescindere dalle relazioni con le autorità pubbliche e dalla decisione di collocarsi sul mercato.

La professionalizzazione e la managerializzazione delle organizzazioni —in altri termini la concentrazione sull'aspetto organizzativo della attività— è favorita al contempo anche dalla induzione di schemi valoriali esterni la cui adozione diventa necessaria per la sopravvivenza della stessa organizzazione e il mantenimento del servizio. L'induzione ad adottare certi paradigmi per effetto soprattutto della formalizzazione dei finanziamenti con il settore pubblico attraverso relazioni contrattuali costituisce spesso oggetto di riflessione per l'organizzazione stessa. Emerge, innanzi tutto, la consapevolezza della dipendenza rispetto al settore pubblico a causa dei finanziamenti che da esso provengono. Ben nove *charity* su undici dipende per la gran parte delle proprie entrate dal settore pubblico, cinque sono quelle le cui entrate sono interamente provenienti da esso.

'So as charity you rely on your relationship with the councils'

[C3]

'I'd prefer to have different source of funding because it's no healthy to be very dependent on one organisation'

[C4]

Dal sentimento di dipendenza si è giunti, durante le interviste, alla dichiarazione della necessità di adeguarsi rispetto gli schemi valoriali adottati dal pubblico e della consapevolezza di star acquisendo, per conseguenza, alcuni dei caratteri tipici del settore pubblico. Si evidenzia in modo più chiaro quanto già era emerso in modo più indiretto nei precedenti estratti di intervista in merito al rapporto delle organizzazioni charitable con l'attore pubblico: le *charity* sono sottoposte a pressioni di tipo isomorfo per quanto tuttavia con diversi effetti sull'equilibrio finale delle due

dimensioni fondanti. Le organizzazioni possono infatti decidere in che modo acquisire l'ordinamento circolante nel campo organizzativo. Oltre alle opzioni di *exit* e di *voice*, le *charity* possono decidere di adeguarsi nella misura ritenuta necessaria per essere competitive, per essere trasparenti, per avere le competenze necessarie, non rimanendo tuttavia indifferenti alla perdita di una certa autonomia che ti "obbliga" all'adattamento.

'A primary source of funding comes from the city council local authority and the Deputy Office of the Prime Minister which is central government. Now, if... and to that effect we have to play their tune because they are the paymaster. If we wish to cut the streams we need to replace that stream of funding with our own stream, which is more difficult'

[C1]

'I think charities like us are become more professional, they... maybe... acquire some of the attributes of local government in terms of system's procedures... hierarchy... you know... the change is that is more clinical business oriented... charity aims are still there but it's you want survive and as you are running competitive business... uhhh... and you have to'

[C3]

'For me is just the link with statutory sector becoming tighter and tighter as sometimes it's quite hard to tell the differences between, I think, the statutory sector and the charities, because they have to meet the same target, the same rigidity is coming into place'

[C6]

Nel soddisfare le proprie esigenze organizzative le *charity* mutano assomigliando sempre di più al settore pubblico. È tuttavia possibile affermare che questo determini di per sé la prevalenza della dimensione organizzativa? L'impressione che emerge dalle interviste è che la tensione tra le due dimensioni è molto forte ma che poste di fronte ai propri paradigmi valoriali ed etici in termini di *aut aut* sia ancora la dimensione etica a prevalere.

'Our basic service is always the same, we haven't diversified very much what we do because we believe very strongly that we are quite a unique organisation looking after the carer's need first. But we have obviously to seek additional funding because there is a much greater demand out there that we can supply, there is a very long

waiting list. We applied in the past for the lottery grant and got a 3 year funding from the lottery support which enables us just to deliver a night service offered as an addition. . . but at the end of the 3 years we couldn't have any other funding from them because lottery commission like new projects every time and the problem [is that] if we change too much in what we are doing we'd just become another organisation, we have to stick to our core values and it is not very good for attracting new funding, that's the problem'

[C4]

'[. . .] if funders came to us and said "actually we want you to deliver this service" but that wasn't something in the XYZ's ethos. . . I think we'll reject that. XYZ nationally is constantly saying to all XYZs in the country "XYZ is about home visiting families with few additional services, don't compromise your ethos and principles because somebody has a big bag of money". We have to be reminded of that'

[C11]

Molto spesso quindi, la strategia delle *charity* è quella di muoversi nel gradiente compreso tra il completo rifiuto o la piena accettazione delle pressioni esterne cercando di destreggiarsi tra i vincoli organizzativi e le prescrizioni etiche.

'If this person has a local connection local authorities will pay us the money which we ask for that bed space. If the person comes from Scotland or Thanet or Normandy or Germany or whatever the local authority states to us that they will not pay for that bed space. So, we are in a situation by where if we support this client, then, it is out of any excess revenue that we receive because we are not going to receive an income for that client, see what I mean? But the organization do accept these people and that put a great deal of pressure on us, but ultimately we would look to move an assisted person as fast as it is possible with the agreement of the individual because we are not getting paid for that person. [. . .] If you got three people that local authority says "sorry, we are not paying for these ones" our revenue is dropped by three beds. . . not only. . . we need money to help these three people, so the lost is double-fold.[. . .] Now, we would challenge that but ultimately we will have to come down on. . . if that is what's implemented by local government as dictated by central government then we have to comply about that. But this is a real hard issue for our organisation, it is a dilemma. We are an organisation that is supposed to help vulnerable people in need, regardless. How can we balance that, economically against the reality of. . . the cost of the services is continually going up and up. So we try to find other accommodations for them, to address them still trying to assist them'

[C1]

Non sempre, tuttavia, è stata percepita a livello organizzativo una contrapposizione valoriale. In alcuni casi i meccanismi competitivi sono stati valutati positivamente come pungoli per favorire la qualità dei servizi stessi.

'I think [competition] is good, because it makes our focus on the quality'

[C2]

In altri casi l'adozione di mentalità imprenditoriali non solo viene valutata positivamente ma addirittura costituisce parte integrante dell'etica organizzativa.

'Our founding trustee had come from working in the city of London and he was very clear about commercial business and his argument always was that the whole point of the voluntary should that it uses its business skills to maximize the services it can deliver rather than maximise its profits, so business per se are not an evil thing, they are a set of tools you should use to make the best use of whatever you are doing, and in business world is to maximise money, in the voluntary sector world is to maximize the services and what you can do, but the skill in itself is a good skill to have and he used to get very frustrated with voluntary sector who seemed to think that voluntary meant amatorial and there was something wrong about being very good in business terms, because he just thought they miss the plot all together'

[C9]

Nell'ottica della *mission* organizzativa e del servizio fornito in base ad essa, l'adozione di una mentalità *business-like* diventa uno strumento per massimizzare la produzione di servizi. L'adozione di una mentalità imprenditoriale non è quindi un male in sé, ma anzi è lo strumento ideale sotto due profili differenti ma altrettanto importanti. Da una parte c'è la questione della massimizzazione dei profitti, come già detto. Dall'altra la mentalità imprenditoriale si collega al tipo specifico di servizio fornito: per inserire soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro la *charity* opera come corsia preferenziale, come opportunità, e l'opportunità consiste nel porre i soggetti svantaggiati all'interno di un mercato reale, socializzandoli alle regole del mercato, evitando ogni tipo di protezionismo nei loro confronti. L'insieme di queste considerazioni spiega il perché sono stati gli stessi fondatori della *charity* ad essere decisi nell'adottare quel tipo di mentalità.

‘... the aim [is] to create work opportunities and provide training for unemployed people [...] but the special thing about our charity is that the trustees were very clear that for these working experiences and working opportunities to be real and for the jobs that we create to be real they have to be running in real business... so setting up training or jobs that depend on funding was not sustainable because the if the funding stops the job disappears and this is not a real job. So... what we have to do is identify business opportunities like anybody else would, put together business plan, set up the business but run it in a way that enables people who are currently unemployed and unemployable to have work experience and training and jobs within that business, at the time when more normal business wouldn't employ them. And our idea is we become a stepping stone for them into full-employment or real, you know, employment in the "normal" sector. [...] We should be looking like commercial businesses [...] because that's the only way they are going to learn, on the real world it's like, the only way they are gonna be equipped to cope because it's not good letting people come to a job forever and they turn up late or the quality of the work is not good enough or they say they turn up and they don't turn up, because no one in the real world would take that, you know, you are not enabling them to move on if you let them continue to believe that sort of behaviour is acceptable'

[C9]

La coincidenza della mentalità *business-like* con l'*ethos* organizzativo non ha impedito di per sé che si verificassero squilibri tra la dimensione organizzativa e quella identitaria. Proprio l'esperienza di questa *charity* descrive quanto il dilemma tra identità e servizio sia concreto e pericoloso.

'Because the businesses we set up have to be real businesses, there comes a point where under charity law in England they cannot longer stay in the charity itself because a charity once it starts trading is outside the law of the charities. So what we have done is set up a lot of organisations, separate companies, that are totally owned by the charity and it is called its trading arm [...] And then once every year the trading arm works out how much money need to keep for its working capital for next year and everything else gets put back into the charity so that we can set up more businesses and provide more training and create more jobs [...] A couple of years ago our tool organisation was very close and I ran both of them and the charity commission felt that it was important that they were more separate to make it clear what was the charity and what was the trading arm and one of the reasons why that was a good thing for us to do was because we were getting so focused on the business competitive needs of the trading arm that we were losing the plot about what the charity was there for. [...] Now I can concentrate on building the charity's projects which are back to the grassroots what we are here for [...] but before I was trying to run the big business, and I just wasn't any time to do anything with the charity at all

[...] *I was so busy running this multimillion pound, five hundred employee business I lost sight of what we were doing there for'*

[C9]

La previsione normativa per le *charity* impedisce che una *charity* operi nel commercio. Ogni *charity* si può tuttavia dotare di un'organizzazione ausiliaria terza rispetto ad essa e dedita alla vendita di beni o servizi sul mercato. I *charity-shop* sono un esempio classico di organizzazioni ausiliarie. Queste ramificazioni commerciali sono gestite dalle stesse *charity* ma non sono esse stesse *charity*. Nel caso di questa organizzazione, come in tutte le *charity* strutturate nel medesimo modo, accade che il braccio operativo (*trading arm*) essendo lo strumento per il raggiungimento degli obiettivi della *charity* accentrasse su di se completamente quello che è stata chiamata "dimensione organizzativa". In altri termini la dimensione organizzativa, che generalmente costituisce una categoria analitica, si oggettivizza in una struttura organizzativa *ad hoc* mentre il momento identificativo-associativo tende a concentrarsi sulla *charity* stessa. Anche in presenza di una disgiunzione tra le due dimensioni attraverso la loro allocazione in due diverse entità strutturali la deriva lavoristica ha inciso comunque negativamente sulla vita della *charity* incapace di perseguire ulteriormente la propria missione perché troppo concentrata ed irrigidita sulla gestione del servizio. Mentre in genere si pensa alla dimensione associativa e a quella organizzativa come due facce della medesima medaglia, la legislazione sulle *charity* può quindi indurre alla separazione delle due dimensioni in altrettante organizzazioni palesando, come nel caso esposto, i rischi cui si incorre nel privilegiare la dimensione del servizio.

6.5.1 Il dilemma all'interno del mercato

Sebbene sia stata poco tematizzata in questa sede, la tensione tra identità e servizio può essere vissuta anche da quelle organizzazioni che guardano al mercato per drenare le risorse sufficienti alla propria sopravvivenza. Si tratta di quanto è stato precedentemente definito sotto il concetto di "commercializzazione".

'We would not survive without private fee-pays, we have state funded people who are means-tested by the state, but what's happened is that the state annually doesn't increase that figure so 40% of our service users are private fee-payers and pay more

money... so this disparity, which ethically is wrong but the argument is that statutory are paying us as well but without the fee-payers the business would not work'

[C3]

Poche sono le *charity* il cui reddito deriva principalmente dalla vendita dei propri servizi a privati e tanto più piccole sono le *charity* tanto minore è la probabilità che la vendita a privati venga applicata se non attraverso forme ausiliarie quale quelle rappresentate dai *charity-shop*. In quest'ultimo caso, tuttavia, la vendita si rapporta coerentemente all'etica organizzativa e costituisce come vedremo un importante punto di contatto con la comunità.

6.6 Relazioni con l'ambiente: organizzazioni ombrello, organizzazioni di Terzo Settore, comunità ed autorità pubbliche.

Come le organizzazioni si relazionino con l'ambiente circostante è un importante tema di studio. Ogni organizzazione entra necessariamente in relazione con l'ambiente entro il quale opera, ed un esempio di come questa relazione possa agire è stata affrontata tanto facendo riferimento al dibattito in letteratura che alla concreta esperienza emersa dalle interviste. Le modalità con cui si declinano tali rapporti costituiscono un importante indicatore dell'equilibrio tra identità e servizio all'interno di una organizzazione.

6.6.1 Relazioni con le autorità pubbliche: tra dipendenza e negoziazione la valorizzazione del settore

Il rapporto con le autorità pubbliche non è dei più semplici. Gli intervistati hanno mostrato consapevolezza della dipendenza, talvolta vista come eccessiva, che si è costruita intorno alla acquisizione di fondi pubblici. In letteratura è espressa la teoria secondo cui l'eccessiva dipendenza dai fondi da parte di un unico erogatore, sia esso pubblico o privato, determina una perdita di autonomia da parte dell'organizzazione che beneficia del flusso di queste risorse economiche (Salamon, 1995;

O'Regan e Oster, 2002; Smith e Lipsky, 1993)². Secondo le percezioni degli intervistati il basare le proprie entrate su un unico principale erogatore, quasi sempre gli enti pubblici, genera l'impressione di perdere la propria autonomia dal momento che l'organizzazione non si può "permettere" di creare conflitti eccessivi con esso.

'I think is very good, at the moment, but you have to be careful. I mean... we are an independent organisation, but we are not really independent because most of our money comes through government, local authorities. So, if they say "we want you to do this" we don't really have much choice but we do negotiate [...] if we want to start a new project we would consult with them first, they tell us what they want we say what we want to do and negotiate that. So there is a lot of talk goes on with it. We have to kind of work very much in partnership with them, we can't say we are just gonna do this whether you want or not, you know... we have to obtain their agreement'

[C2]

'In the whole ours relationship is good because the relationship is of funding, financial, so, you know, without the partnership with the statutory sector XYZ would be having difficulties, so the relationship has to be good, and I think XYZ work hard to make the relationship good. On a local level [...] obviously there are differences sometimes in targets, for example, but, you know, I said we work hard trying to solve any issues so the relationship is generally good'

[C6]

La relazione "deve" essere buona, e a tal fine il raggiungimento di un accordo richiede molto impegno e tempo dedicato alla negoziazione. Le negoziazioni non sempre tuttavia sono facili dipendendo dal tipo di personalità con cui la *charity* si trova a dover relazionare.

'We have relationship with local governments... and... are pretty good... but it can be different, it depends on personalities in the councils... so Berksley we have a very close partnership, they have just given us land to build a new care home and they want that service. In Kent the relationship is more interesting because I think there is still a paternalistic view in Kent because they used to deliver services and so we do have arguments... you know... we would say look around these services, we need this amount of money and Kent would say no, we won't give money to you... so... it can be very heated... There are still people that really see the services as their services... and these people want these services stay in the council... and they feel like a big brother... you know... "you are running services for our behalf"'

[C3]

'The relationship varies on personalities, it shouldn't but it does... it's very difficult... because within social services they have many voluntary organisations they fund and it's not possible all the time to know exactly all the work that everybody does [...] For example, we have a new district manager [...] and I had a big problem with her because she thinks that the work my organization is doing is the same work that Age Concerns are doing with the dementia worker and the two things are completely different, but... because her lack of knowledge she wanted to reduce the funding to us because she thought the work had been replicated. [...] eventually I had another meeting with her, it took two hours and I think at the end of that meeting I managed to explain the difference, I think she actually could see and she didn't cut the money after all... but it was ridiculous because it took 2 months, 2 months of wasted time [...] Our scheme here covers 4 districts, so I have 4 district managers to deal with and they all run different areas, and they all run very differently and... so I have sometimes problem with them'

[C4]

Nonostante la consapevolezza della dipendenza, emerge al contempo anche l'assoluta volontà di controbilanciare le richieste e le posizioni del settore pubblico con le esigenze organizzative e gli imperativi normativi della propria organizzazione. Si ritorna nuovamente a due questioni fondanti nel discorso sul mutamento organizzativo. La prima è che le organizzazioni non hanno una sola soluzione di fronte alle pressioni isomorfe. La seconda è la prevalenza degli imperativi normativi originari dell'organizzazioni, residenti nella dimensione identitaria, su preoccupazioni di carattere più meramente organizzativo di sopravvivenza.

'I couldn't just drop the service to carers... they have problems among themselves'

[C4]

'There is conflict... definitively I am annoyed... very disappointed at the moment. [...] I am plotting... ehehe... gathering a great number of signature from people who feel that they want to put that aim to the fact that it is needed or wanted'

[C7]

La capacità di fare pressione, qualunque sia il motivo, e la capacità di risolvere anche a proprio vantaggio questi potenziali conflitti suggerisce come da parte del settore pubblico il Terzo Settore venga valutato positivamente tanto da essere

un interlocutore riconosciuto ed importante nella definizione delle politiche sociali. La diffusione di forum istituiti dalle autorità locali per specifici settori di intervento in cui si vede la partecipazione di rappresentanti di autorità pubbliche locali e di organizzazioni di Terzo Settore è l'esempio più loquace dell'atteggiamento di rivalutazione del Terzo Settore.

'Well, last year Canterbury City Council... every year they give us a grant of 10 thousand pound for staff training, and then this year they decided not to give us this money, and without warning, and we already budgeted it so we began negotiation, doing a lot of phone calls, writing letters and having meeting to say we were very unhappy with it. We threaten to pull out of all these forums and we said "well we are not going to go to these, because we are not paid for this, we put our time, and our effort and then we get nothing in return, you take money off us", we play a quite hard line on that one... and they then said "oh no, we can solve this"'

[C2]

'So we do have an input into the development and the implementation of the strategy that has been developed for homelessness'

[C1]

'Kent want to be in partnership with XYZ it is because XYZ tend to be... more... to be a bit more creative, it can fund raise in a way Kent can't, it tends to advocate and campaign on behalf of young people rights in a way that local authority can't, so I think Kent... they are very happy that XYZ can do things differently'

[C6]

'On individually basis, sometimes with clients our work is work their staff, but there is also a sort of forum that has been set up locally so there is the homeless forum... it's called the East Kent Triangle Homelessness Forum... the triangle is Dover, Thanet and Canterbury... because there are a lot of similar problems... uhmm... and homeless people move from these areas, so Canterbury has a lot of services but not much private rented... Thanet and Dover have a lots of cheap private rented but not many services... so the three local authorities basically set up this forum [...] local authorities know they can't do on their own, they need to use voluntary sector organisations'

[C2]

Tale valorizzazione del Terzo Settore a livello pubblico è avvenuta soprattutto in seguito all'interesse riversato su di esso dal governo centrale e dalla politica del *New Labour* secondo il modello della “*Third Way*”. Tuttavia, le radici di un maggiore coinvolgimento del Terzo Settore possono individuarsi nelle precedenti legislature nelle quali il partito Conservatore per quanto soprattutto nell'ottica di scaricare parte dei costi della spesa sociale su di esso. Il risultato era sì una rivalutazione del ruolo del Terzo Settore ma senza una reale compartecipazione in fase di programmazione. Con il *New Labour* la collaborazione con il “*voluntary and community sector*” è stata ulteriormente sviluppata adattando tale rapporto all'interno di un quadro più complesso di promozione e responsabilizzazione della società civile. Allo stesso tempo, il Terzo Settore viene chiamato ad essere parte attiva nel processo di programmazione.

‘Ten years ago it just never happened that voluntary and community groups. . . yes we delivered services but it was a distant relationship. We give you the money because it is cheaper for us. . . uhmmm. . . this is under Conservative. . . but as regard the sitting on the table and planning services and actually been influenced in policy, that was hard, hard task, and we have been knocking on the doors of the planning groups for ten years and now the doors are opened. So even those bureaucrats who feel that “oh no, we can't plan services with the voluntary and community sector” they actually have been forced by the government saying “let the voluntary and community sector come around the table. . . plan children and family services with you because they know what's happening at a crossroad level”’

[C11]

Non tutti sono tuttavia d'accordo con questa visione.

‘I think social services would say that we are partners with them [ironically]’

[C7]

‘Labour I think are more. . . they pay lip service to the third sector, the voluntary sector, for being the third piece of the jigsaw’

[C9]

Indubbia rimane comunque la volontà palesata da parte del governo centrale di voler costruire con il Terzo Settore gli opportuni strumenti di dialogo, come dimostrata dalla produzione del *Compact* (Home Office, 1998)³. Le relazioni non sono

tuttavia semplici. Si è visto come molto dipenda dalla personalità dell'interlocutore pubblico. Altri fattori possono però influenzare, rendendolo difficoltoso, il rapporto tra *charity* e attore pubblico. Un importante fattore è dato dalla rigidità degli strumenti valutativi adottati dal settore pubblico per giudicare l'operato del Terzo Settore. Operare nel sociale implica la costruzione di relazioni sociali il cui valore non è quantificabile in cifre statistiche o indicatori economici. Allo stesso modo, ed in modo contraddittorio considerando l'enfasi riposta sulla mentalità imprenditoriale della *contract-culture*, si confonde la natura nonprofit con l'assenza di interesse da parte delle organizzazioni di Terzo Settore nella dimensione economica.

'I would argue that the relationships between statutory agencies, local authority in its early infancy of this organisation had less opposition as possibly it has now. [...] today I would make the statement that every piece of funding is assessed and required to have its relevance in order for it to be offered and more and more the government scrutinised the value of the money that is being spent. However when you look at the outcome is the every single night for 8-9 months there are 20 people that would be sleeping in the street or in the bus stop or wherever they are been accommodating in the emergency accommodation. Every day... and in the remaining 4-3 months we go up to 30 people and it is full every night. But... how you transfer that information if going in statistic... the local authority has to justify the process to the central government and for this we need to justify our existence... you cannot evaluate human life in just statistical status of... "this is a figure... this is what this person represent" that's not a sufficient indicator of this person indicator'

[C1]

'[...] With the home care recently they asked us to provide an additional sort of service, but they weren't prepared to accept the price we were going to charge for it, they wanted it cheaper that we could do it because the service they wanted would require us paying more staff because it was overnight work, that sort of thing, and travelling. But because they got very limited budget they basically were hoping that we could do it cheap for them, basically loose money on it. [...] it is not the charity job to subsidize the local authority, and the local authority need to understand that if it wants home care and it wants professional qualified care staff then they don't come cheap, you know, the staff deserve a good wage, they are doing a very difficult job, they are very highly trained'

[C9]

In altri casi è la necessità di dover interagire con molteplici interlocutori, persone responsabili a diversi livelli amministrativi per il servizio da implementare, a

complicare ulteriormente il raggiungimento di un accordo. È soprattutto la difficoltà di comunicazione tra i diversi livelli amministrativi, o tra personale dello stesso livello gerarchico ma con competenze che sono trasversalmente interessate dal tipo di servizio, a rappresentare un ostacolo non indifferente, soprattutto considerando quanto detto poco prima sull'influenza che le personalità degli interlocutori hanno nel modo in cui le relazioni vengono instaurate e sviluppate.

'Kent is a very big county, so it's got a big local authority and, you know, they don't always... the communication within the authority is very difficult sometimes, people don't know each other and the agreement you had with someone could no be known by others, and that can be... in any big organisation is going to happen'

[C9]

6.6.2 Relazioni con organizzazioni ombrello

L'affiliazione ad organizzazioni ombrello è una realtà generalmente diffusa sebbene possano distinguersi diverse tipologie di coinvolgimento. Un primo tipo di affiliazione è legata alla adozione di una sigla specifica da parte di una *charity* (*Age Concern, Home Start, Mind, Mencap* ecc...). Si tratta, come precedentemente sottolineato, di legami generalmente laschi che lasciano le *charity* indipendenti e del tutto autonome dal punto di vista finanziario. Di solito i benefici che le *charity* locali traggono da questo *link* con una organizzazione madre nazionale riguardano l'ambito della identificazione valoriale ed etica, la possibilità di partecipare a convegni nazionali dove si condividono esperienze e conoscenze e di sostenere dei periodi di *training* professionale.

'We have two umbrella organisation, XYZ UK that gives guidance and support advice to all the XYZs in this country and then we have XYZ international, a sister organisation who gives guidance and support advice and training to XYZ across the globe'

[C11]

'It does very good that we can access that is subsidized so it's not as expensive as it might be, we can go for way day... I mean as chief officer we have quite good support I can go to... well subsidized by XYZ again... conferences [...] and each of our area in east Kent are invited to come and we talk about what happened in our XYZs'

[C7]

Non sempre il rapporto con le organizzazioni madre sembra essere però soddisfacente. Le organizzazioni nazionali appaiono talvolta poco consapevoli di ciò che accade realmente sul campo, di quali possano essere le concrete difficoltà di operare localmente, magari con poche risorse finanziarie e pochi volontari.

'XYZ England would like them to do all of our XYZ but it's very much to do with their organisation and they are not very good at knowing just what's going on... on the ground with people. They have very big splendid flats... you know offices in London, and all the literature is very plush. We down here work with very little money and they can give advice about what we should do but we are too short of staff and can't afford to have as many administrators as they have so... we are always trying to get them to see our value and need more money and help from them but it's not really forthcoming'

[C7]

Uno degli aspetti più importanti del ruolo delle organizzazioni nazionali è quello della capacità di esercitare pressione presso le autorità pubbliche centrali, ruolo favorito dai numeri e dalla ramificazione sul territorio. In questa azione di pressione la *charity* locale si identifica contribuendo con la propria appartenenza alla causa della organizzazione nazionale.

'The national association is trying to influence the government and... lobby on behalf of carers they need the information stream to go up and down... so I'd like to think we can contribute to that by being involved with this association'

[C4]

'A lot of the national charities are very big, very vocal and influence government policy, and the non profit sector is very powerful [...] I would argue that many charities are now a stronger ground... I think the campaign and vocal measures of charitable sector remains very high on social issues, and most of these campaigning on social care issues would be in charitable sector'

[C3]

Esistono altre organizzazioni ombrello, non legate ad una sigla ma che potremmo definire di categoria, cioè legate alla specifiche attività e pertanto aperte anche ad altri tipi di organizzazioni, che svolgono parimenti funzioni di *lobby*, *training* e *counselling*. L'associazionismo verso queste organizzazioni ombrello viene anche valorizzato come strumento di ottenere informazioni rilevanti per l'attività delle stesse *charity*.

'The National Federation of Housing, lots of charities or housing association belong to it, and they collect a lot of voice on behalf of people, organisation and supporting housing and they lobby the government, they also do training and they provide information to us as conferences, newsletters and in a certain way. . . a sort of. . . you know lots of people getting together for one big voice, so if the government say "we are gonna put in some big changes" they would say "consult us"'

[C2]

'I think it's very important, even you know we have being around a long time and we are a quite good network, that tends to be at local level and I think there is so much coming down the line, heading toward us, as a sector we really need to know what's happening at regional level and at national level, and organisation like Raise have their sit at those tables, they are recognized by government as being a valued body, so they to be the one that gets consulted, it tends to be the one that gets invited to the meetings, and they are very good feeding back the information they get, [. . .] organisation like Raise is just to make you sure that you keep track of what's coming along'

[C9]

A livello locale, e limitato alle sole *charity*, esiste invece il *Kent Council for Voluntary Service* (CVS) che svolge funzione di formazione e di *counselling*, utile soprattutto per le *charity* da poco formatesi e bisognose di aiuto ad esempio per sapere come creare il documento statutario, come fare domanda per avere finanziamenti e come elaborare progetti. Talvolta il CVS si assume la responsabilità per progetti pilota, fin quando questi non raggiungono una maturazione tale da diventare indipendenti e costituirsi come realtà organizzativa indipendente. Infine, oltre le funzioni citate il CVS costituisce anche un importante raccordo tra le autorità locali e le diverse *charity* presenti sul territorio e ad esso associate.

'The purpose is that they offer discount for training and they provide information and a newsletter, [. . .] if I was a brand new organisation we could join CVS and they

would help us with applying for funding, constructing the constitution, giving us a lot of advice and professional information, they really set up to support the voluntary sector. . . new groups and sometimes they pilot projects, they take the responsibilities for a new project until such time is that project is ready to become independent. . . they are very good because they can offer a link. . . they are quite often seen as the voice of the voluntary sector, that is not but that is how they are perceived, because there is no other way of accessing all the different voluntary groups. For example, if social services want to meet or ask for some advice or information, or projects or whatever they would go to CVS and ask to facilitate and meet all the representatives, and they do set up other groups such as voluntary sector forums, community alliances so that people come in to work together'

[C4]

Altre *charity* [C1, C3, C5, C10] non hanno alcun legame con organizzazioni ombrello. Le motivazioni sono differenti. Alcune di esse dichiarano di aver paura di perdere la propria indipendenza culturale preferendo piuttosto sfruttare le proprie dimensioni per diventare esse stesse delle organizzazioni di raccordo per realtà più piccole diffondendo i propri *framework* e, magari, vendendo ai propri affiliati alcuni servizi.

'No, at this time we are looking to be an umbrella ourselves for the development of education and other schemes of services, so we would, if you like, instead of someone taking up with us we offer them the ability to work under our framework. We are completely independent in that way'

[C1]

'We do have our own subsidiaries as training company, so we sell training to the private and non profit, and non governmental sector, actually we are trying to be ourselves an umbrella organisation'

[C3]

6.6.3 Relazioni con altre organizzazioni di Terzo Settore

La capacità di costruire rete è vista come una delle grandi risorse del Terzo Settore. Sotto questo profilo le *charity* intervistate mostrano volontà e capacità di agire in rete sia attraverso canali formali che informali.

Uno dei rischi possibili della estensione della *contract-culture* è quello di indebolire questa propensione, anche tra organizzazioni che non necessariamente entrano in competizione tra di loro. Questo perché l'incertezza dei fondi e la breve durata temporale dei finanziamenti concessi costringe lo *staff* manageriale delle *charity*, che si occupa anche delle relazioni con le altre organizzazioni, a spendere molto tempo e risorse sulla ricerca di finanziamenti pubblici e privati e sulla progettazione determinando una inevitabile maggiore chiusura o talvolta riducendo le relazioni ad uno scambio puramente strumentale.

'I tried to work as closely as I could with other organisations and I like to think that I do that as well as I can [...] Because of funding issues, organisations are much more defensive... I mean not that I am any threat to them but we don't all meet as we used to meet, I actually have lost touch with quite a lot of people because 2-3 times a year all these people comes together... it is not good as it was in terms of all working together'

[C5]

'There is a piece of me that I find it quite hard working with other organisation sometimes because if you get too many sit around a table you don't get actually anything done and... I'm not against working collaboratively providing the other organisations are very clear about what they want because you can waste a lot of time otherwise'

[C9]

'We let our hall in the evening to Alcoholics Anonymous 3 days a week, they are very keen on the relationship they have with us, and several other charities book the hall on regular basis, maybe once a month...'

[C7]

Nonostante alcune organizzazioni presentino una certa tendenza alla chiusura, la gran parte delle *charity* intervistate mostra una interessante capacità di intessere una fitta rete di legami la cui natura è sia formale che informale; questo vale sia per le piccole realtà organizzative che per le *charity* più strutturate e capaci di fornire servizi su più ampia scala. Dal punto di vista delle relazioni informali le *charity* che operano nel medesimo ambito locale e settoriale, che siano tra loro in competizione per i medesimi fondi oppure no, collaborano tra di loro diventando complementari l'un l'altre ed orientando il loro agire verso la fornitura di un servizio più completo. Allo stesso tempo l'interazione favorisce la reciproca pubblicizzazione

dei servizi forniti e consente di evitare la inutile duplicazione di servizi. Nuovamente, la capacità di dare priorità ai bisogni degli utenti (ovvero alla dimensione identitaria con tutto ciò che comporta con riferimento alla *mission* e ai valori etici che guidano l'organizzazione) rispetto le esigenze più strettamente organizzative quale può essere cercare a tutti i costi di ottenere i finanziamenti, costituisce un chiaro indice di come l'equilibrio raggiunto tra le due dimensioni non veda una atrofizzazione degli aspetti identitari.

'Oh... there is a great deal of competition [...] there is a number of other organisations that work with the same client group and we're all trying to source a similar funding... from the same pot. And, the pot is always shrinking but for each organisation is imperative to assist as many people as they can, like we do. We do work together from time to time [...] We are here with the emergency shelter, persons sleeping rough. Organisation called XYZ have in their range housing and outreach... they don't have the type of offer that we have [...]. If they see people sleeping rough they say, well, if you go into here... they then come here to my organization... speak... maybe 3-4-5 weeks whatever, maybe 2 months, engaged with these people and we would then potentially redirect them to their housing [the XYZ organization] or they may go into our supported housing [...] So, again ultimately there is this joint working'

[C1]

'In terms of informal partnership I work very closely with XYZ and XXX because we are the three organisations that work specifically for carers. XYZ in particular organize work with carers by delivering direct care like we do, they go into the home, they offer the care some respite, but they use volunteers doing it, they are not paid staff like mine, they are just volunteers. [...] While XYZ provide a long-break, a week-end for example, we couldn't afford 'cause we have paid staff, but they cannot give regularity... so we could say that we are quite complementary, we give short break on a regular base, while them long-period but occasionally. [...] XXX run support groups [...] provide also advocacy, they also have a specific counsellor for carers, [...] they actually run training courses for family's carers in moving, handling and first aid and things for carers as well. So we do try to work together... we have regular meetings now once a month, in this meeting we coordinate our diaries so we know what's going on in each organisation.[...] we need to share information to avoid replicating services... it's a waste of time and resources... finally, we try to meet in the best way carer's need. Ultimately it's about using our resources in the best way possible... and publicity because we promote each other'

[C4]

'There's a... uhhmm... lot of formal and a lot of informal. I suppose formally is the cross-referral [...] I think we work reasonably closely with all children and

families charities, or voluntary community-groups... it is a very close network and Canterbury has a very good reputation of partnership working. [...] We also work as advocates, we send those families to many other organisation'

[C11]

Altre volte la creazione di reti relazionali tra le varie organizzazioni costituisce la mission della organizzazione. È il caso di quelle *charity* il cui obiettivo è quello di raccogliere quelle persone sul territorio disposte a fare volontariato per poi ridistribuire queste persone a diverse organizzazioni secondo anche le capacità e le attitudini degli aspiranti volontari.

'I don't know, we just work very closely with lots lots of people, really. In some of these the true fact is that, you know, we place volunteers in these organisation so we have a lot of links in that way... you know, somebody says to us "can you help us?" "we do!!!"'

[C8]

A fianco delle relazioni informali, le *charity* intervistate hanno sviluppato rapporti formalizzati. Un primo tipo di rapporti formalizzati, molto comune, è quello intessuto in seguito all'istituzione di *forum* alcuni dei quali creati dalle stesse *charity*, altri promossi invece dalle autorità pubbliche come luoghi di incontro e discussione tra i rappresentanti dei due settori per sviluppare politiche sociali e strategie di intervento.

'We are members of a national forum that brings us together so we have relationships with other organisations, and where possible we do work with other organisations [...] Yes we do cooperate. For example... in Berkley we run home care services, we actually recommend to the council good providers for people with learning disabilities, we are not the best in that field... so we actually support other organisations'

[C3]

'I set up a community forum where managers such as me can meet and share politics, procedures and practice... a peers-board'

[C10]

'I also sit on the Children Consortium as a voluntary and community sector representative, I sit on the Teenage Pregnancy Implementation group as a voluntary sector representative, I sit on the Children Centre Steering Group uhhh... this is just my day job... I also was elected... there is also a very strong body in Canterbury called Canterbury District Alliance which is like a voluntary and community sector network, forum, where all voluntary and community sector come together to plan the services across the district'

[C11]

I *forum* promossi dalle autorità pubbliche sono realtà relativamente recenti. Pertanto la capacità concreta di operare è resa difficile dall'assenza di una radicata tradizione concertativa. Mancano, in altri termini, le abilità per coordinare le attività che interessano trasversalmente un certo numero di organizzazioni sia private, *charitable* e non, che pubbliche. Ogni attore, pur nell'interesse comune nell'operare in quel settore, si fa portatore di istanze e parametri valoriali differenti. Raggiunto poi un certo grado di coordinamento per la articolazione di piani di intervento, si tratta di porre in essere l'implementazione dei piani stessi. Nonostante ciò, i presupposti per la crescita sono presenti e la volontà da parte del Terzo Settore a partecipare alla programmazione in virtù della maggiore vicinanza al contesto sociale è tanta.

'I think it is all stuff still dragging on, you know, and I can only speak for the voluntary sector but it is not just about us, you know, education and health and social services need to work together, and traditionally they have planned services... everybody has been planning services in isolation. So the Consortium is just starting to get there, it still have got a long way to go and... it's quite difficult for organisations to put aside their own organisation agenda in a way, and actually look what's best for the families and children in Canterbury's district. It is not easy but I think there is hope, I think we are gonna be alright'

[C11]

Un secondo tipo di rapporti formali, più raro, è quello di compartecipazione a progetti per ottenere finanziamenti. Questa modalità di collaborazione è sicuramente favorita dalla propensione da parte del settore pubblico a sovvenzionare progetti creati in *partnership* tra diverse organizzazioni coerentemente con l'obiettivo del governo di promuovere non tanto le singole organizzazioni di Terzo Settore, ma soprattutto la capacità da parte delle stesse di creare reti di cooperazione e capitale sociale (Home Office, 1998).

‘We have groups and meetings and working partnership. If we can’t work in partnership sometimes we can’t access funding. So we are working quite closely with other volunteer centres in the East-Kent [...] we are in mild competition but if you look at what other people are doing you could go and say “look, I’m doing the same sort of things, come and get together for funding”’

[C8]

6.6.4 Relazioni con la comunità: alle radici delle charity

Anche le relazioni con la comunità sembrano essere particolarmente intense, sebbene questa generalizzazione non deve far pensare che tutte le *charity* mantengano lo stesso livello di interazione con la comunità per la quale e presso la quale operano. Le *charity* utilizzano diversi canali di comunicazione ed interazione con la comunità. Il canale tipico della realtà inglese è quello del *charity-shop*.

‘We have a charity shop where people give things and there are no paid staff, they are all volunteers. . . many volunteers, and any income that we get from that helps pay from things here. That’s one big thing. People give goods, second-hand things they don’t want and we sell them people, whoever would buy them, just making a little money all the time, so that happens regularly’

[C7]

‘We have a number of opportunities that rise whereby the local community can become involved with the work that we do through volunteering in places such our charity shop’

[C1]

I *charity-shop* svolgono una triplice funzione. La prima, più evidente, è quella di drenare risorse economiche dalla comunità, con contributi talvolta anche notevoli sebbene relativamente piccoli rispetto le entrate derivanti dai contratti con il settore pubblico. Una seconda funzione è quella di accrescere la consapevolezza e la sensibilità della comunità rispetto certe tematiche. Il modo più evidente per comprendere questo punto è quello di considerare che i beni venduti nei *charity-shop*, siano essi libri, capi di abbigliamento, giocattoli o quant’altro, sono beni di seconda mano donati dalla comunità. L’atto dell’acquisto presso questi negozi è spesso un atto consapevole di aiuto nei confronti della *charity*, sebbene, si deve ammettere talvolta

sia guidato da interessi del tutto personali dato l'ottimo rapporto tra costo e qualità dell'oggetto acquistato. Collegato alla seconda funzione è infine il reclutamento di volontari.

Altra modalità tradizionale anche se meno comune, soprattutto concentrata tra le *charity* più piccole, è quella della organizzazione di *raffles*, mercatini per la raccolta fondi o la più semplice raccolta per strada con il tradizionale barattolo. Anche in questo caso ogni attività ha la duplice funzione di sensibilizzare e di raccogliere fondi.

'We have a lot of bazaars, so they bring in a lot of bric-a-brac, stuff like that'

[C7]

'We have street collection and that sort of things. . . it's about raising up our profile doing things. . . lot of volunteers together and doing an activity so it is in the paper, so we are trying keep ourselves in the paper so people think "oh it's them again" you know (smiling), it's just a sort of keeping people aware'

[C8]

Accrescere la consapevolezza significa talvolta combattere il frutto di processi di etichettatura della devianza. Bambini ciechi o "*fluffy bunnies*" attirano maggiore simpatia nell'opinione pubblica che ancora sembra mostrare una forte tendenza a distinguere tra *deserving* e *undeserving people*.

'When you are dealing with fluffy bunnies and dying children everybody would put their hands in the pocket and give you money because the images people see are always sympathetic to the statement of dying children, cancer, animal welfare, they are friendly. When you talk about heroine and cocaine and cannabis and alcohol and mental health and homeless the problem is their perception that those kind of problem do not deserve any kind of help. It's a problem of perception. So, in order to change this perception you need to make grow public awareness. [...] if we walk down street and they are upon us. . . snap! . . . immediately people label that persons with all those kind of tags that say one deserve it, he has done nothing better than been. . . you know. . . drug addicted, alcoholic. . . many of our services users, our clients, have been institutionalised in the sense they have been in the army [...] in prison [...] in care homes [...] then when they have been released in the community, they cannot cope, they don't have the mechanisms, they don't have the strategies. So these people are also homeless. And does that mean they had got the same problems? Of course it doesn't, but when you try to secure funding people are not aware of military discharge, release in prison, a life-long history of children in care. They don't think about it they just think about drug, alcohol and maybe mental health'

[C1]

In tal senso l'azione della *charity* può assumere un orientamento più attivo, organizzando eventi che consentono non solo la sensibilizzazione ma anche l'indebolimento di certi stereotipi. Il richiamo è a quel ruolo fondamentale di socializzazione di ambiti sociali più ampi ai valori della fiducia e della solidarietà diventando attore di processi vitali di integrazione sociale. Rompere la forza etichettante di rappresentazione sociali limitate costituisce, al contempo, espressione della funzione innovativa del Terzo Settore (Salamon *et al.*, 2000b; Light, 1998; Kramer, 1981; Peyton, 1989). Alla distinzione tripartita fornita da Osborne (1998) in cui si dà rilevanza alla creazione di nuovi processi o prodotti e alla creazione di nuovi mercati, si potrebbe aggiungere un terzo tipo di innovazione che richiama l'introduzione nella sfera del sentire comune di nuove rappresentazioni sociali e nuovi schemi valoriali.

'I am currently organising a pilgrimage from Canterbury to London and in that would be where clients are treated the same as member of the public and we will walk together regardless the fact one might be a doctor or a solicitor, housewife or a lawyer or other, they would walk with people that are homeless having their own story to tell and walk that 18 miles a day for 4 days'

[C1]

La partecipazione della comunità non è tuttavia richiesta solo per la raccolta fondi. Gli intervistati ritengono che affinché l'attività della *charity* sia davvero efficace è necessaria la partecipazione della comunità. Pertanto, l'opinione da essa espressa in relazione alla volontà da parte della *charity* di mettere su un nuovo servizio merita attenzione. Ne consegue che alcune *charity*, quando hanno pianificato nuovi interventi che possono avere un impatto significativo sulla vita della comunità presso la quale operano, decidono di coinvolgere in modo assembleare tutta la comunità mettendola a conoscenza dei progetti e chiedendo la sua opinione. Più spesso accade invece che la comunità, o un gruppo più ristretto di *stakeholder* (e.g. utenti e familiari, rappresentanti degli enti pubblici), venga interpellata per fornire un *feed-back* sui servizi forniti.

'We took it in a public meeting with the local villages and resident, they overwhelmingly did not wish for that to happen. So the chair of the board of trustees said "if that is yours desire it will not happen"[...] The reason behind the refused ratification of the chair of the board of trustees was that he did not wish to set up a project that did not have the backing and the support of the local community'

[C1]

'The services change all the time... but regularly after-school clubs, home work clubs, youth club, parenting groups, draws £ drama... but many services change depending on the needs of the people [...] What people want... what people need. People come and say "we really need some help"'

[C10]

'What happens is that each family we support it's reviewed every three months, one of the coordinator goes and sees that family and talks to them about the services they receive [...] So, there is a very structured review process where we listen to what the families have got to say about the services we provide'

[C11]

'We have something called Internal Service Review which is... basically where we review different parts of the organisation... and the way it's organised it's to include staff and residents, we have a steering group and in all the steering group we have staff, residents, a board member and someone from the Council, someone from probation because we receive also funding from them, someone from social services and as they meet up they decide how we then review things or... and what we then review [...] to get as many difference views as possible... and collect all that information and pull it in a report and come up with an improvement plan... we are doing that for about 4 years'

[C2]

L'orientamento prettamente attento alla promozione del senso di comunità, delle relazioni sociali è chiaramente espresso dai seguenti estratti di interviste. In alcuni casi sono gli stessi servizi ad essere orientati in senso comunitario, talvolta agendo preventivamente per ridurre la necessità di intervento in caso di crisi, in altri casi le *charity* organizzano eventi semplici ed orientati alla dimensione relazionale e sociale degli utenti.

'I think building the dimension of community is essential, and having a link with the community doing that is fine'

[C8]

'We arrange lunch with carers, for each area, we are trying to enable families to have a bit social life. If you have, for example, somebody with dementia, Parkinsons... they tend to be socially embarrassing for people to go out to restaurant, theatre or whatever... so virtually the social life of the family stops... so we started these lunches so that families can meet with other people... we would like to develop this aspect further'

[C4]

'We place a very carefully recruited and trained volunteer into their family to do sort of things that a friend would do, listening hear, shoulder to cry on, somebody to love with, somebody to help with the children, perhaps somebody to help with clinic appointments, hospital appointments, shop trips, anything that a kind of proxy friend would do'

[C11]

Un indicatore della capacità delle *charity* di penetrare nella comunità e di diventare attore riconosciuto e valorizzato è dato dall'intervento spontaneo della popolazione a sostegno della *charity*. Si tratta in alcuni casi di opere di protesta verso l'ente pubblico, ma molto più spesso si tratta della decisione di alcune persone di donare, o di lasciare per volontà testamentaria, delle somme di denaro. Nonostante sia il denaro pubblico o quello proveniente dalla vendita dei servizi a rappresentare la somma più grossa nel bilancio delle entrate, l'entità della componente donativa mantiene ancora un peso tutto sommato considerevole come mostrato dalle statistiche riguardanti il più generale settore nonprofit⁴.

'About 6-7 years ago social services actually wanted to cease funding XXX, and gave me 3 or 6 months notice which is not to much problem in terms of winding down, because although is planned service and people do book ahead there was a way to manage that, but the people who use XXX wrote very powerful letters to social services protesting about it'

[C5]

'Other people leave their money and their will if we are very lucky, not very often but occasionally they do'

[C7]

6.7 Personale

6.7.1 I volontari

Allo stesso modo anche la presenza di volontari nelle *charity* rappresenta un segnale significativo di quanto la *charity* sia radicata territorialmente nella propria

comunità. La capacità di una organizzazione di attirare volontari al suo interno è in genere funzione di due variabili relative a quanto la *charity* sia capace di sensibilizzare la comunità verso la *mission* e la problematica affrontata, e in secondo luogo e in modo più rilevante, al grado di riconoscimento sociale e legittimità della *mission* attribuita dalla comunità alla *charity* stessa. È chiaro che l'intensità con cui queste due variabili possono presentarsi possa variare, ma sembra comunque abbastanza plausibile ipotizzare che il numero di volontari presente in una organizzazione è proporzionale alla forza del legame con la comunità. Non è vero tuttavia il contrario, dal momento che l'assenza totale di volontari potrebbe essere il frutto di una decisione politica della organizzazione fatta coerentemente con la propria cultura e la propria *mission* o, come abbiamo visto precedentemente nel paragrafo dedicato ai segnali verso l'esterno, per fornire una impressione meno amatoriale dei propri servizi.

'If our reason for existing is to enable people to get into work it would be difficult if a number of potential jobs would have done by people who aren't getting paid, when we should be paying them. So we tend to... when people are with us and doing something productive we pay them because otherwise it is not fair'

[C9]

Tra le modalità prevalenti attraverso le quali i volontari sono reclutati la principale è quella del passa-parola; più raramente l'organizzazione decide adottare pubblicità mezzo stampa. Altra modalità comune è quella legata all'opera di altre charitable organisations il cui obiettivo è quello di raccogliere i volontari dalla comunità e di distribuirli sul territorio. In genere queste ed altre modalità tendono a combinarsi in misura differente per cui sebbene spesso è rinvenibile la prevalenza di una modalità specifica questo non esclude necessariamente che attraverso altre modalità vengano reclutati ugualmente dei volontari.

'Volunteers, uhmmm... it's all about people... word of mouth is usually what works, people enjoying something, so the best advert that anyone can have [...] So, I think our best recruiting is through word of mouth. But we do have a website, we all... all the volunteer centres upload there their vacancies. We put posts around town and all the libraries'

[C8]

'There is the volunteer bureau, sometimes people go to the volunteer bureau and say "I have got time" or "I feel I want to get back into work" and they place them here, and it usually works. Other people who just live here that attend... who just got involved, self-selected. I have never advertise I just ask people for help'

[C10]

‘Well, there is an whole range of reason and a whole range of processes by which we would obtain volunteers. [...] Volunteers may hear an advertisement that we put on the radio, they may read in a newspaper, they may know a friend of a friend’

[C1]

L’acquisizione dei volontari non si conclude con la semplice richiesta di partecipare alle attività della organizzazione. Le modalità con le quali i volontari vengono concretamente integrati oscillano all’interno di un gradiente tra maggiore o minore formalizzazione dei rapporti. Il livello di formalizzazione con cui il volontario entra a far parte della *charity* varia spesso secondo il tipo di ruolo assegnato al volontario e secondo la tipologia di servizi erogati. I volontari possono essere più o meno selezionati, sottoposti a dei colloqui preliminari, inquadrati da *agreement* i quali contemplan diritti e doveri del volontario, controllati della loro fedina penale.

‘Volunteers have a contract of commitment to approximately 6 months. What is stated in the contract would be the expectation of their behaviour, the opportunities for development in personal training, in understanding issues, so they would be offered the opportunity to go on training courses and get a greater understanding of specific issues maybe is drug, maybe is alcohol, maybe is housing, depending on where wish the volunteer, and also what they would be expected to “wear”’

[C1]

‘They have an application form, they are interviewed, they are trained, selected, supervised, they have a role description a job description... very formal’

[C6]

‘When they first come in they fill an application form and give references, two references, and they have details of health ad safety policies’

[C7]

‘If somebody is interested then they call us and we’ll send them a volunteer application pack, they send the application form pack, we’ll invite them for an informal interview and along straight the interview we invite them to come to the ten-week initial training, during the training we do police check reference and visit them in their own homes and then at the end of the training we do a final interview and that is where the final decision is made whether these people can become volunteers or not. [...] During the volunteer’s initial training we talk to them about what we offer to them and what we expect from them. It is quite formalised actually’

[C11]

La formalizzazione nel reclutamento diventa particolarmente necessaria quando tra i volontari ci sono, come spesso accade in particolar modo tra le organizzazioni più *community-based*, persone con precedenti penali, problemi di alcolismo o tossicodipendenza.

'... Some are formal because they are recovering from alcohol problems, homelessness and they just need something... some experience in a safe place to move on, others are just people who help which is slightly different'

[C10]

La presenza tra i volontari di *ex-offender*, ex-utenti o magari di persone che presentano comunque problemi di integrazione o è non solo comune ma anche promossa e ricercata. Il volontariato diventa in questi casi uno strumento usato consapevolmente dall'organizzazione per generare molteplici benefici. Oltre che aiutare l'organizzazione nell'implementazione di attività operative, l'inserimento del volontario in un contesto ad alta intensità relazionale permette allo stesso di ridurre il proprio stato di isolamento, il suo sentimento di smarrimento o di sfiducia, e di ritrovare un proprio ruolo all'interno della comunità.

'We have ex service users that we have actually put inside managed houses and they, living independent lives, they then go into to become volunteers when we have fundraising evening. So if we have for example a fundraising evening of wine and wisdom the volunteers that actually set up and assist the evenings and entertainments and food and clearing up they... many of those would be former residence and former clients'

[C1]

'Volunteering can be a stepping stone into employment, increasing self-esteem and confidence, returning into education or further education'

[C11]

'There are people who work in the kitchen who have a lot of problems, sometimes alcoholism, or we have a driver who for the same wants to be occupied, it helps them to continue with their result'

[C7]

La presenza del volontario che eroga il servizio, inoltre, aggiunge una dimensione aggiuntiva al servizio. Gli intervistati parlano di una dimensione empatica e della capacità di favorire una maggiore apertura al dialogo e all'aiuto degli utenti che si trovano a confrontarsi con persone non spinte da interessi personali, nello specifico di guadagnarsi lo stipendio, ma da un interesse reale nei confronti delle loro esigenze.

'Also I think there is something about empathy as regard to coming from those community and additional understanding of the difficulties. [...] The strength of XYZ is that the family knows these people are coming to see them because they want to not because they have being paid for, and that immediately increase family self-esteem'

[C11]

'They [the volunteers] add an additional dimension to the service'

[C3]

Il volontariato diventa quindi strumento nelle mani dell'organizzazione per rispondere non solo ai bisogni della propria utenza ma anche degli stessi volontari. Questi bisogni possono essere quelli di favorire la re-integrazione e l'acquisizione di una identità da parte dello stesso volontario, può essere un più generale bisogno di socialità, può essere anche la ricerca di esperienze formative che possano partecipare alla costruzione di una professionalità. L'accento sui benefici che il volontariato porta allo stesso volontario non costituiscono un tabù nel tentativo di sottolineare a tutti i costi la purezza solidaristica dell'atto volontario, ma sono addirittura valorizzati e promossi dalle organizzazioni e dal governo centrale. In un volantino stampato e diffuso dal Kent County Council, ad esempio, si evince chiaramente questo tipo di discorso: *"Whatever the reason, volunteering brings its own rewards and satisfactions -like learning new skills, increased social life"*.

'This year nationally is the year of the volunteer, in this country, so there is a lot of publicity... I guess is the ideological debate... people put something back into the society it's gonna be a good thing'

[C3]

Le opportunità aperte dall'azione volontaria, per come anche promosse dal governo nazionale e locale, ci porta al tema delle motivazioni che spingono delle persone

a fare richiesta di volontariato presso una organizzazione. Leggendo i seguenti brani vedremo come la gamma di motivazioni varia enormemente passando da ragioni essenzialmente strumentali di interesse personale a ragioni solidaristiche che fanno intravedere un forte senso di appartenenza. Talvolta, come già detto, si tratta di persone in difficoltà, perché sole e in cerca di una identità e di un ruolo o perché magari *ex-offender*. In altri casi, e con una certa frequenza, la motivazione richiama la volontà di voler dare qualcosa indietro, di restituire alla comunità ciò che in precedenza si è ricevuto a propria volta. In altri casi, infine, l'obiettivo primario è quello appunto di acquisire competenze, e magari di trovare impiego presso la medesima organizzazione.

'There is a whole range of how you may collect from the community your volunteers, ultimately it may be a personal life experience and a loss, so volunteers bring with them lots of different life histories. Some of those histories are about their own personal life and they want to give something back or prevent that something occurring again through helping someone. [...] I do believe also that there are also volunteers that are looking for a future employment, maybe within the same organisation'

[C1]

'There are different reasons, I mean, we offer a very good service to volunteers, because they have good training with us and they can work towards qualification that is called the "Btec level 3" which is like an A level. Some people want to be a volunteer because they want to career in this field, some people have got time in their hands and they want to give back in a certain way, other has been perhaps in care themselves and they want to give something back'

[C6]

'Some people come when they lost their husband or wife and then they just come and they need to come and be giving and be occupied because that's what was their life when they were married when they have a husband or wife to look after. Mostly I think have for some reason empathy with old people'

[C7]

'Our volunteers they tend to be men who are retired, their wives have got a role at home or they haven't and they want to get out... have a role, have an identity [...] we had one whose wife died and he came saying "I want to do something, I'm lost, I'm totally isolated, I don't know what to do". He came up, he enjoyed driving so he started doing that, and he loved that because every day he had a purpose for getting washed and dressed and going out and taking somebody somewhere and waiting with them, and talking to people... just being part of the community, just being useful, having a role, a purpose in the life again'

[C8]

'XYZ is increasingly more a stepping stone for people into related careers or further education and XYZ has being used by people to gain employment, to gain access to different courses etc... and that's absolutely fine. [...] People want to... we always ask this in the initial interview and they say: we come through difficult times ourselves and we want to give something back [...] other ones say "I've got time in my hands and I don't have to work but I'd like to do something for the community"'

[C11]

Le motivazioni che spingono i volontari a diventare tali determinano inevitabilmente la creazione di aspettative da parte degli stessi dal cui soddisfacimento dipende la permanenza.

'It's retaining volunteers that is a difficult thing. [...] I think there is an high expectation of achievement with volunteers and that's one of the possible reasons for the high drop out rate. I believe there is a high expectation that they can make things happen and change when they first volunteer and that is possibly why we, as an organisation, have a high rate of people who volunteering and then give up because the results are not instant, it is not like taking a Polaroid with a camera and you have something immediately, it is more like you have a black canvas and you paint in oil and slowly but surely it comes together and ultimately you then see the big picture but in the instant... so... the volunteers that are truly committed are the ones who see the big picture, the ones that want an instant result are more likely to leave because they can't why there is not change happening. Because it is a gradual change'

[C1]

Ridurre il *turn-over* dei volontari costituisce una questione importante nell'agenda organizzativa. Pertanto, allo scopo di indirizzare le aspettative dei volontari spesso vengono utilizzate dalle *charity* dei documenti informativi, di cui abbiamo già accennato. Questi documenti illustrano le opportunità di crescita personale, come ad esempio la previsione di corsi di formazione, il codice comportamentale, e la definizione dei ruoli. Proprio in merito a questo ultimo punto, le *charity* nelle quali il personale volontario interagisce continuamente con lo *staff* professionale retribuito al fine di condurre il servizio indicano fin da subito ed in modo puntuale il tipo di relazione che intercorrerà tra le due componenti. La chiarezza sui ruoli contribuisce a rendere meno frequenti gli attriti tra volontari e *staff* retribuito e riduce il senso di spaesamento che talvolta può cogliere i volontari alle prime armi, agendo

positivamente sul senso di soddisfazione e gratificazione del volontario. In tal modo il rapporto con lo *staff* retribuito non costituisce un vincolo ma una occasione di crescita, di sostegno e di sinergie consapevolmente sviluppate da ambo le parti per il beneficio dell'utente e per l'efficacia del servizio.

'It is a very good relationship, it has to be because ultimately provided the volunteer understands their role and responsibilities. . . so. . . if for example we have a situation by a volunteer. . . coopt between a member of staff and a client the volunteer must in face of him be guided by the member of staff and listen to the member of staff have to say, the volunteer may not agree with the member of the staff but they have to respect that because if you break the structure down then the client will exploit it. [. . .] it is responsibility of the paid staff and it is also paid members staff's job and responsibility to protect the volunteers'

[C1]

'I think the relationship is good, there are separate roles for mentors and workers they are not doing the same job for a start, and also what we do when there is one we put on our own training for a start, that could be training for child protection or drugs or something, we also invite the mentors as well so they would come to the same training and training include the teams. . . so as far I'm aware the relationship is very good'

[C6]

'I think if the volunteers feel valued and they got a position they know what they are supposed to do, they do and then go home, as long as they know that we are doing what we are supposed to be doing they don't care. [. . .] And we must be doing something right because our volunteers tend to stay for a long time, many years'

[C8]

'The volunteers are also very carefully supervised and supported but also reviewed, and part of the review process is that are. . . do the volunteers feel that they are getting out of the organisations what they need? What their training needs are for example? There is not only that we provide the initial training, we also provide ongoing training, so they find out from the volunteers what they needs [. . .] I think the volunteers really appreciate the support and supervision that they get'

[C11]

6.7.2 Staff retribuito e “equal opportunity”

Diversamente da quanto avviene per il reclutamento di volontari e dei *trustee*, su cui si parlerà a breve, la ricerca di personale retribuito viene fatta esclusivamente rispettando procedure formali tese a garantire l’uguaglianza delle opportunità a fronte dell’impiego. La richiesta di personale viene quindi pubblicizzata nei giornali locali, alla radio, sui siti internet quando possibile, e su tutti i mezzi disponibili. Per quanto questo metodo faccia presagire delle procedure del tutto estranee ai meccanismi di conoscenza, non mancano aperture in tal senso sempre nel rispetto della esternalizzazione della richiesta —come requisito formale— e della reale capacità in termini di competenza —quale requisito sostanziale—.

‘The staff are obviously recruited on very... equal opportunity policy, job centre, advertise in newspaper...’

[C10]

‘With paid staff the criteria is, in term of equipment, we have to advertise externally and through as many sources as possible and so we advertise on the Internet in our website, through the local press and national press, job centre and any other employment area that we feel is relevant to the post. So for specialist services and mental health there would be an application placed in the East Kent Mental Health Services’

[C1]

‘In terms of our paid staff we advertise externally, national and local press, we also encourage internal development’

[C3]

‘Paid staff are recruited for adverts, I mean I were. You have to recruit for equal opportunities in the paper, other people being... you know... because they know somebody so they respond to the adverts’

[C8]

6.8 Governance

Il tema della *governance* attiene nella sua accezione più ampia alla gestione e ai processi decisionali interni alla organizzazione. Nel caso delle *charity* inglesi è

possibile tuttavia distinguere, in modo più netto di quanto avvenga nelle organizzazioni di Terzo Settore italiane, il momento della amministrazione con quello della direzione, il *management* dalla *governance*. Mentre la funzione di *management* è gestita da personale retribuito, il cui compito è quello di preparare e documentare le strategie di azione della *charity* oltre che la gestione e supervisione della ordinaria amministrazione, la funzione di *governance* nel senso stretto viene esercitata da personale volontario, i *trustee*, ed attiene alla verifica dell'operato del *management* e alla valutazione dei piani di sviluppo da esso presentato alla luce della *mission* e dell'etica della organizzazione e nel rispetto delle previsioni di legge.

Lo scopo principale della *governance* è quello di rispondere ad una funzione di *accountability* verso i membri della organizzazione, verso l'etica e la *mission* organizzativa, ma anche all'esterno nei confronti dei possibili *stakeholder*. La *charity*, e i *trustee* in quanto rappresentanti della stessa, sono responsabili del proprio operato verso la comunità, una responsabilità che va oltre la retorica e che costituisce come abbiamo visto uno dei punti chiave del ruolo di controllo esercitato dalla *Charity Commission*. Già in precedenza, in alcuni brani citati è possibile scorgere il senso di responsabilità verso la comunità, con l'apertura alla stessa da parte della *charity* in alcuni momenti decisionali ritenuti critici sotto il profilo della responsabilità. Nel seguente vedremo ulteriormente come il tema dell'*accountability* giochi un ruolo importante nei processi decisionali

'We have a very open transparent way running this place, everyone knows everything, you know. I don't have any problem with that because I'm responsible to the community, and so if people want to see things or have a problem with something I am available for anyone. [...] Committee and the volunteers run the whole place for the community [...] according to our contract they [public authorities] are supposed to have somebody and sit in our committee they are not able to vote but they are able to give a very expertise or advice and that would be useful and I phoned and left them messages and... nothing it's sort of... nothing happened and I just gave up'

[C8]

'We have what we called a stakeholder day and we invited some of our carers, some of our staff, some of the local authority that we work with, some from other voluntary sector organisations... we have a day where we throw all ideas in a pot to see where we want to go and draw our strategic plan for the next 5 years'

[C4]

6.8.1 I trustee

Il ruolo dei *trustee* è risultato essere particolarmente rilevante, al di fuori di ogni dichiarazione puramente retorica, nella difesa dell'*ethos* e della *mission* organizzativa indirizzando quando l'occasione lo richiede l'operato dello *staff* di *management*. D'altronde, la normativa sulle *charity* di cui si è discusso in un capitolo precedente risulta essere particolarmente chiara sull'importanza attribuita a questa figura e sulle responsabilità ad essa affidate.

'They are completely not executive, and they meet any month and they get a report from myself and the other senior officers, both the trading arm and the charity because although they are the trustees of the charity, because the charity owns the trading arm, they are also responsible for what goes on there, and they are basically responsible for making sure that I don't go off on a complete bunkers track and making sure that we are doing everything legally, correctly [...] I've really to ensure what vision and strategy we've got... 'cause I have quite good ideas and I can go off on a complete tangent and sometimes the board of trustees have to say "well actually, it's a lovely idea but what it has to do with what we are here for?", so they have got that sort of role, very much overseeing the culture and the ethos... nothing practically at all'

[C9]

'We still try to stick with our mission statement and also we have here is the vision as well, what we intend to do. We have a strategy, a five years plan, and that is formulated by the board [of trustees], myself and the chief executive, we all meet once a year with all the board [of trustees] for a whole day to discuss what we are doing, we are we going and we always come to what is our mission'

[C2]

'We are very fortunate, we have a very good boards of trustee, who are volunteers, who oversee the all business'

[C3]

'The people who have the ultimate responsibility are doing it for nothing, they are the board of trustees, they are responsible for the whole thing, and they get no money at all, they are doing it because they believe in the philosophy or the ethics of the charity and therefore there is a different attitude towards how the money should be spent'

[C9]

Come sottolineato nell'ultimo estratto di intervista, il peso della responsabilità (sono i rappresentanti legali della organizzazione) in assenza di un corrispettivo rende la ricerca di nuovi *trustee* una impresa tutt'altro che semplice.

'I think all charities struggle finding good quality trustees, there is a shortage. I think the role of trustees become more onerous, the legal responsibility is greater, so to find good trustees for any charity is hard'

[C3]

'...it's very difficult to get committee members... because if you are asking to manage an organisation and take fully liable responsibility for 45 employees and a turn-over of 4 hundred thousand a year it's a big responsibilities, it's not a piece of cake...'

[C4]

'I have got only four... and it was difficult to get them'

[C5]

La ricerca di *trustee* si complica ulteriormente se si pensa che i *trustee* vengono scelti tra persone i cui valori e modo di pensare sia compatibile con l'*ethos* della organizzazione. Al fine di avere "*like-minded*" *trustee* il reclutamento avviene in genere per cooptazione.

'They were mostly suggested by one of the members of the committee, [...] by knowing somebody who seems responsible and caring and asking if they are interested in the position'

[C7]

'Most of trustees have been with us since 15 years, so they are very long-standing trustees, but sometimes they look for new members so, for example, we currently have a senior lecturer from Kent University who is gonna come on, bringing special skills about education and social care. Is a cooptation process'

[C5]

'They were recommended and proposed and so... they were invited onto the board of trustees. How they originally set up I am not aware but I suspect because the lady herself... her husband was a clergy man, he was a protestant priest, and I suspect he gathered around him a number of other protestant priest and like-minded people'

[C1]

I *trustee* tendono ad essere persone dotate di una certa *background* professionale (si ricorda che tra i loro compiti c'è anche quello di valutare i rischi dei piani di sviluppo delle *charity* presso le quali presiedono) e fondamentalmente benestanti (i.e. non in condizioni di povertà). Questi requisiti risultano essere il risultato di processi di auto-esclusione: persone in stato di bisogno o con scarso livello di educazione anche se estremamente vicini alla causa della *charity* più difficilmente potrebbero accettare un ruolo di responsabilità che richiede, tra le altre cose, un certo investimento di tempo. Il processo di reclutamento per cooptazione favorisce poi una ulteriore omogeneità tra i componenti del *board*.

'They are now . . . not all of them are retired, one is a counsellor, one is a retired master, one used to be the day centre manager many years ago, one is a retired nurse, David our treasurer used to be a Union representative, and one is a retired bank manager'

[C7]

'They are all professional people, they are either clergy [...]

[C1]

'Many of them are retired, many of them are very successful people in business, have very standing, the ways they operate. . . '

[C5]

'Some are retired, one is a carer, one was the director of CVS now retired, I have the chief officer of Age Concern located in Herne Bay, my treasures works for a power company in Thanet. . . and they are encouraging their staff to volunteer. . . '

[C4]

Infine, occorre evidenziare che sebbene il ruolo dei *trustee* sia fondamentalmente di direzione, nelle piccole *charity* capita che essi svolgano anche funzioni operative, spesso in forza delle competenze professionali da essi possedute.

'We have eight board of trustees, all volunteers, we have an extremely conscientious treasurer, honorary treasurer who puts a great deal of time to. . . [...] We have a chairman who is a woman who has a very strong character, she is good at doing the big things the very big things, but not so good at doing little things, she has persuaded people to give us money. . . she is good, she manages the shop as well and that's very nice [...] We have some who visit new members to assess them and encourage them to come and then they report back to Helen about these people and what their physical difficulties or mental difficulties are, and an another one is a volunteer car-driver so brings people in'

[C7]

6.8.2 Processo decisionale e coinvolgimento dal basso

Per quanto i processi decisionali siano giocati soprattutto nel campo dei rapporti tra *board of trustees* e *staff* del *management*, la partecipazione ai processi decisionali dello *staff* collocato in fondo alla catena esecutiva e del personale volontario caratterizza tutte le *charity*, seppur in modalità differenti. Alcune organizzazioni affiancano ai comuni incontri informali, dettati dalla casualità o dalla contingenza, veri e propri organi *ad hoc* all'interno dei quali discutere sulle possibili migliorie o innovazioni da implementare sul piano dei servizi. La emersione di *feed-back* dal *front-line staff* è quindi valorizzata quale canale preferenziale per avere una migliore conoscenza di ciò che avviene sul campo. In alcuni casi la partecipazione dal basso viene vista dai vertici organizzativi come un modo per motivare ed incoraggiare lo *staff*, retribuito e non, a lavorare al meglio delle possibilità agendo sul senso di appartenenza degli stessi.

'Usually any feed-back come informally, volunteers come to John and me. For the book-shop we have a meeting once every three months, and they come in, we have tea and cake, and chatter about what's going on there [...] so we run as a team in that way, they have direct access to us, as I know anybody else and between. And they all know they can go to the management... executive committee if they want to'

[C8]

'I think a lot of our best ideas come from them, and volunteers are encouraged to influence the process, but in the local service they will the service, they are part of it, their ideas would be essential, particularly the creative ideas'

[C3]

'Those two volunteers that you see, not only they do visit families in their own homes but also sit on the management committee of XYZ, so they are very much involved in the overall management'

[C11]

Parlando delle relazioni che la *charity* cura con la comunità locale è stato già introdotto il tema dell'inclusione della comunità, o di un gruppo più ristretto di *trustee* formato dagli utenti, ai processi decisionali. I seguenti brani confermano ulteriormente l'attenzione rivolta nella gestione dei servizi all'opinione di coloro che in ultima istanza ricevono il servizio. Non si tratta solo di fare riferimento a momenti

occasionalmente ma all'uso di propri strumenti elaborati *ad hoc* e riproposti con frequenza la cui rilevanza nella progettazione o revisione dei servizi è concretamente espressa dal "dovere" corrispondere le opinioni espresse.

'We did a questionnaire, long questionnaire, I think it was in 2002 when we were talking about buying this building and in that time we asked what they would like, what they enjoyed, what they would like to have in the future, and so and I had 119 replies that was a very good number to work with. [...] We do have a suggestion box that goes around with the trolley for them to put but it has been never used. I raised a newsletter that's partly things they told me and partly things they need here about each month, and if I tell them please come into the office and ask any questions that you want so that we can help...if you have any suggestion about the centre please tell me...but there is very little response that is something but it is always the same people'

[C7]

'There is a bottom-up...a feed-back from the front-line staff but also from the clients. The clients really have even more influence because if they say "we are not happy, this is not working" then we have to change because the service is for them and not for us'

[C2]

6.8.3 La gestione del surplus per investire sulla qualità dei servizi e sullo staff

Se le organizzazioni di Terzo Settore sono organizzazioni per le quali è previsto il vincolo di redistribuzione degli utili in che modo vengono spesi i soldi derivanti dal *surplus*? Nelle risposte date viene fatto di frequente il paragone rispetto le normali aziende a fini di lucro. Ciò che emerge è la tensione per il miglioramento dei servizi tanto in termini quantitativi che qualitativi investendo sui servizi stessi, sulla formazione dello *staff* impegnato sul *front-line* e sull'acquisizione di nuovi operatori.

'If we have some spare money, there is no temptation to cut any corners to maximise that spare money 'cause no one can personally benefit and that makes an enormous difference, so there is no reason you shouldn't do the training to the absolutely best you can, because doing it to 50% what would you do with the other 50% of money, you can't take it, so you'll do the job properly'

[C9]

'I think in terms of business planning there is no difference, they are the same. I think that the big distinction is this: a for profit would be making a surplus to give to shareholders who are the investors, for not profit like ourselves, if you make a surplus that money goes back into the services [...] for me is important that if you make profit in a good business that money should benefit the service users... so maybe there is an ideological difference. I also think that non profit are more generous in how they spend the money on the service, so I think you would find at the terms you remunerate your staff, a pensioning insurance... uhhh... 'cause I think often in the for profit they would be more clinical about driving down the staff cost. So I think a lot of profit is focused on service users and it's focused on paying the best possible money to get good quality staff'

[C3]

In tale ottica, il vincolo di redistribuzione degli utili agisce come sorta di “moltiplicatore” degli effetti indotti dalla spesa pubblica rivolta ai servizi sociali erogati dal TS. In altre parole, il denaro e le risorse investite dal settore pubblico sulle organizzazioni di Terzo Settore consentono di generare profitto che viene nuovamente investito sui servizi, non solo per permettere magari un aumento quantitativo degli stessi ma anche una migliore qualità attraverso l'aggiornamento professionale dello *staff*, il miglioramento delle infrastrutture e così via affiancando ai benefici specifici rivolti all'utenza anche esternalità positive che si estendono sulla forza lavoro.

'We are voluntary sector, not profit making therefore the money that local authority spends on buying services with us gets money back into developing other services, they couldn't get a better bank for their bucks, whereas if you buy the service from the private sector it goes on a house in Spain. So they should be looking at the full cost, you know, the true value of buying services from our sector, because actually every penny they spend goes on something that is social benefit'

[C9]

6.8.4 L'orizzonte limitato della vision

Alla domanda su quali fosse la visione della organizzazione, l'aspirazione per il futuro, la risposta data quasi unanimemente fu quella della sopravvivenza. La precarietà dei fondi e in ultima analisi la dipendenza per l'acquisizione di risorse monetarie da un unico grande erogatore ha determinato una ipotrofia della capacità della organizzazione di proiettarsi verso il futuro, anche solo con l'immaginazione.

'... A long term vision... a part from... surviving! Hahaha... survive from one year to the next is good... I'd like to have a longer vision that that but as funding is from one year to another that is difficult'

[C8]

'If we didn't have to find funding for every month it would be easy. Obviously the vision would be to continue and grow and develop, encouraging more and more people to get involved and gain confidence, self-esteem, and to move on... but funding is the problem'

[C10]

Anche quando sono presenti progetti a lungo termine l'incertezza dei fondi costituisce un elemento di problematicità non indifferente.

'XYZ vision nationally is that every family would have access to its services. Here in Canterbury district last year we supported 332 families and within those families were 673 children. We have a waiting list all the time, which is embarrassing. We cannot meet the need, even with 87 volunteers. So I suppose for our plan is to provide more support in the district'

[C11]

'Survive and... well, there is a new service that we are very keen to provide, downstairs when we'll have it transformed and that is the dementia day-care unit for people who are quite bad in their dementia but are restless and so they cannot sit and concentrate and joining in with other people very well, [...] it is badly needed this service in the area... but it is not something that the current district manager of social services is prepared to fund so we are a bit in deadlock about it and that is something we really much believe is needed or wanted and want to be able to provide'

[C7]

6.8.5 I criteri di riferimento nelle strategie di sviluppo: sguardo verso il basso e sguardi verso l'alto

Per concludere, si è detto che nel processo decisionale la direzione ultima della organizzazione è affidata ai *trustee* i quali si pongono, e sono posti dalla legge, a difesa dei principi etici e della *mission* organizzativa della *charity*. Chi tuttavia crea e pensa i piani strategici d'azione è lo *staff* del *management*. Per quanto quindi l'ultima parla

spetti al *board* l'orientamento della *charity* non può che dipendere dal *management*. Nelle interviste condotte, le *charity* mostrano la capacità di guardare tanto verso le opportunità dettate dal mercato o dall'agenda politica che verso le necessità della propria utenza in conformità alla propria etica e missione organizzativa.

'When we were looking at developing another business trying to think at something that offers the range of work opportunities and training and where there is a willingness in the private sector to pay for and there is an agenda in the public sector that will encourage the market and production'

[C9]

'In terms of criteria... there are a number of levels for the agenda... we have a business plan, a development plan, a national policy of care that always influence where we go, so we are trying to forward thinking of new models of services, at a local level the agenda is very much set by carer contract... you know... policy measures, standards, agreements... the agenda is set by our trustees, our staff, our services users, and externally is set by the government, but finally it's about where we want to be as business'

[C3]

'It is mapping and gapping is making sure that the whole community get the service, because it's very patchy someone is getting a lot of service and someone is getting nothing'

[C8]

'Well, the principles and the guidance is that all the evidence and all the research done into XYZ is actually proving that it works. But of course we are influenced by policies and what's coming from government level and we are trying to respond that'

[C11]

6.9 Conclusioni

Lo status di *charity* è soggetto a riconoscimento pubblico come esito di un processo di lunga sedimentazione di rappresentazione sociale e percezione del fenomeno. A favorire questa rappresentazione sono stati, al di là della lunga tradizione legata alla storia delle *charity*, il particolare intervento normativo orientato a garantire la neutralità politica del settore, il suo essere quindi *super partes*, e soprattutto la

affidabilità dello stesso. Le *charity* sono una risorsa pubblica da difendere, e a tal scopo la normativa prodotta introduce tutta una serie di misure il cui principio è rimasto fondamentalmente coerente nel corso dei secoli fin dalla prima legge sulle *charity* nel 1601. Insieme alla neutralità politica, le *charity* si fanno portatrici del benessere collettivo, pertanto non è possibile rinvenire *charity* il cui fine sia mutualistico o rivolto a gruppi troppo ristretti di cittadini. Secondo un recente sondaggio sulla fiducia nei confronti delle *charity*, la fiducia rivolta alle *charity* da parte dei donatori e di quanti le sostengono è basata su un “*inherent belief*”, su una sorta di fede. Il fatto che la *charity* sia un soggetto aprioristicamente degno di fiducia è risultante da lunghi processi di sedimentazione culturale nella cultura britannica. Di ciò ne è riprova il fatto che il grado di fiducia è notevolmente inferiore per le minoranze etniche le quali, essendo frutto di flussi migrazioni avvenuti nell’ultimo secolo, hanno meno integrato nel proprio corredo culturale questa rappresentazione simbolica della *charity* (Charity Commission, 2005).

Dati questi elementi, non sorprende quindi che tutte le *charity* intervistate siano nate come risultato di interesse a carattere filantropico o per istanze provenienti dal basso successivamente elaborate e strutturate in forma organizzativa. Il forte riconoscimento pubblico delle *charity* ha reso possibile la creazione di una comune matrice identitaria che ad un livello generale, e necessariamente meno stringente per le singole unità, costituisce comunque un rilevante strumento culturale di autorappresentazione e legittimazione di fronte al pubblico. A queste caratteristiche generali favorite da processi di lunga durata si unisce un secondo livello di identità legato alle singole organizzazioni e ai diversi “*brand*”. In particolare l’uso diffuso di questi ultimi, determina non solo l’immediato riconoscimento delle organizzazioni e delle loro finalità di fronte all’opinione pubblica (Charity Commission, 2005), ma rappresenta al contempo uno mezzo per rafforzare il legame identitario sia all’interno delle singole organizzazioni che nel rapporto tra di esse.

Passando dalle parole al fenomeno osservato, risulta chiarificatore lo studio del registro delle *charity* a livello della contea. Dopo aver letto e sintetizzato circa 3800 schede riguardanti altrettante *charity*, ci si è resi conto come davvero la *charity* venga usata come strumento dalla società civile per perseguire il benessere pubblico secondo una etica fondata sul principio di responsabilità acquisita ormai dalla società inglese come norma sociale. Proprio questo principio emerge guardando alle motivazioni di alcuni volontari che si presentano alle porte delle diverse *charity*. Nonostante vi siano giovani ed adulti interessati all’arricchimento del proprio CV

e persone in cerca di relazioni sociali, molte persone che chiedono di operare nelle *charity* come volontari sono orientate dalla volontà di “restituire qualcosa indietro” mostrando con tale motivazione non solo quel principio di responsabilità di cui si parlava prima, ma anche il riconoscimento della *charity* quale luogo ideale per contribuire al benessere comune.

La citata presenza di volontari interessanti al piano lavorativo è promosso dallo stesso governo e dalle stesse *charity* che mettono a disposizione degli stessi corsi di formazione formalmente riconosciuti e realmente utili per la costruzione della vita professionale. Il volontariato diventa quindi non solo risorsa per l’organizzazione ma, in modo legittimo e consapevole, anche risorsa per l’individuo non solo dal punto di vista lavorativo ma anche dal punto di vista re-integrativo nel sociale. Non mancano, infatti, organizzazioni che presentano tra i propri volontari ex-utenti o *ex-offender* che usano l’esperienza nelle *charity* per ricostruire la propria vita.

Un ruolo cruciale esercitato all’interno delle *charity* a difesa della loro duplice dimensione identitaria è quello dei *trustee* chiamati a ricoprire una posizione di forte responsabilità di fronte all’opinione pubblica e alla Corona assolutamente a titolo gratuito. Un ruolo esercitato realmente, oltre la retorica del caso, e che si evidenzia in una chiara distinzione tra il momento di *governance* —presieduto dal *board of trustees*— ed uno di *management* —in cui è lo *staff* amministrativo retribuito ad operare—.

La formalizzazione delle *charity* nei processi decisionali, nella definizione dei ruoli interni, nel reclutamento del personale e perfino talvolta dei volontari non incide sensibilmente sulla trasparenza e ricettività della organizzazione rispetto sia gli *input* provenienti dallo *staff* del *front-line* e dagli utenti che da quelli provenienti dalla stessa comunità. Diverse *charity* hanno mostrato interesse e attenzione per l’opinione della comunità locale nel decidere i propri progetti di sviluppo tanto da abbandonare quelli verso cui l’opinione pubblica si mostrava sfavorevole. In aggiunta, la partecipazione ai processi decisionali e gestionali del *front-line staff* viene garantita e strutturata attraverso apposite riunioni e strutture di rappresentanza affiancate, allo stesso tempo, da modalità più informali legati alle contingenze.

Le relazioni con la comunità non si fermano a quelle occasioni, rare ma pur presenti, in cui viene richiesta una partecipazione attiva nel processo decisionale della *charity*. La presenza della *charity* nella comunità si fa sentire quotidianamente at-

traverso i *charity-shop*, i mercatini e le riffe nei parchi, le tradizionali raccolte per strada con i tipici barattolini e attraverso altre modalità ancora. Nonostante vi sia consapevolezza che queste attività non consentono la raccolta di grandi capitali, esse vengono comunque intraprese perché l'esigenza di sensibilizzare l'opinione pubblica rispetto le problematiche di cui le *charity* si fanno portatrici sembra essere particolarmente sentita.

Per quanto riguarda le dinamiche tra dimensione identitaria e quella di servizio nell'ambito dei processi di inclusione del Terzo Settore nel welfare-mix, le *charity* intervistate manifestano un certo grado di isomorfismo normativo. Le *charity* del campione non solo si sono adattate ai requisiti previsti per legge affinché il loro operato potessero essere legittimato (processo avvertito dall'importanza attribuita ai segnali di professionalità e di qualità del proprio operato), ma hanno attinto dagli schemi culturali sottesi dalle pressioni isomorfiche facendo proprio l'assunto sugli effetti benefici della competizione e della professionalizzazione per garantire un servizio migliore ai propri utenti. Nonostante questa infiltrazione culturale, la dimensione identitaria mantiene il proprio ruolo fondamentale di orientamento dell'azione organizzativa e di collante con la comunità, preminenza evidente dagli episodi di conflitto tra gli amministratori pubblici a livello di contea e locale e le *charity*, episodi riguardanti anche quelle *charity* che maggiormente dipendono dai fondi pubblici. Sicuramente l'apertura ad una dialettica tra il settore pubblico e il Terzo Settore è favorita ed incentivata anche dall'opera di rivalutazione e riconoscimento negli ultimi decenni dell'importanza per lo Stato di lavorare in *partnership* con il Terzo Settore valorizzando anche la capacità critica di quest'ultimo nei confronti dell'operato del primo.

Note

¹Per ragioni di *privacy* i nomi delle organizzazioni o di persona sono stati sostituiti con sequenze di lettere (e.g. XXX)

²Per una opinione che esamini, al contrario, i vantaggi derivanti dalla acquisizione di finanziamenti pubblici si consiglia di guardare al quarto capitolo di Brenton (1985).

³Oltre il *Compact* prodotto dal governo centrale, esistono *Compact* elaborati da ogni *local authority* con la partecipazione di rappresentanti del Terzo Settore locale. Per la contea del Kent vedere (KCC, 2006). Per quanto il *Compact* non sia un atto legale e vincolante, esso costituisce

senza dubbio un importante momento di raccordo e di riconoscimento reciproco tra l'attore pubblico e gli attori di Terzo Settore.

⁴Dati più specifici sulle donazioni a favore delle *charity* possono essere trovati nel documento pubblicato dal CAF (CAF e NCVO, 2005).

Capitolo 7

Terzo Settore in Calabria

7.1 Premessa

Nel presente capitolo si continuerà il lavoro di presentazione dei dati risultanti dalle interviste. In fase di chiusura del precedente si è cercato di trarre alcune riflessioni preliminari attraverso una sintesi degli aspetti più significativi emersi. Si compirà la medesima sintesi anche per questo capitolo, lasciando al capitolo successivo l'articolazione di un ragionamento di più ampio respiro che riconduca tutti gli elementi introdotti nel corso dei vari capitoli ad un unico discorso centrato sull'ipotesi di partenza.

7.2 Le origini delle organizzazioni di Terzo Settore calabresi: solidarietà, mutualismo, strumentalità e costruzione dal basso

Il Terzo Settore calabrese mostra indubbiamente una certa varietà nelle istanze che ne hanno determinato la nascita, varietà sicuramente favorita dal particolare quadro normativo nazionale e dai caratteri specifici del contesto meridionale. Utilizzando il dominio delle motivazioni ultime quali variabili classificanti si è cercato di sintetizzare le modalità di genesi delle realtà di Terzo Settore rinvenendo in tal modo

quattro differenti percorsi di nascita riassumibili in altrettanti concetti: solidarietà, mutualismo, strumentalità e costruzione dal basso. Nel primo caso, le organizzazioni di Terzo Settore nascono in virtù della sensibilità di una persona o di un gruppo di persone verso certe problematiche sociali, in genere strettamente legate al territorio. La creazione dell'organizzazione nasce come atto rivolto a beneficiari esterni con cui non esiste alcun legame se non quello di appartenenza ad una comunità. Rientrano in questo modello quasi tutte le organizzazioni di volontariato [V1, V3, V4, V5] ed una cooperativa sociale di tipo A [Coop2].

'La nostra associazione formalmente è nata nel '93, come gruppo di volontariato è datata al 1989 da un gruppo di persone che si incontrò e cominciò a riflettere su cosa in città si poteva fare per coloro che erano più in difficoltà [...]. . . uhhh. . . alcuni dati che cominciavano a circolare rispetto il problema della dispersione scolastica in alcuni quartieri; vengono fuori dati del tipo 80% dei giovani tra i 15 30 non avevano conseguito la scuola dell'obbligo e di questi la metà nemmeno la scuola elementare, quindi si capì che c'era un problema di questo tipo. Allora cominciarono una serie di attività che furono soprattutto legate grazie all'apporto dei parroci cioè con i parroci cominciarono a visitare le famiglie a proporre questa idea di mettere su un dopo scuola, una attività di accoglienza pomeridiana e pian piano venne fatto. . . vennero strutturate queste attività in più quartieri, in due-tre quartiere nel centro storico'

[V1]

'Ho fatto la tesi sull'affido, quindi sono stata a CZ con la tesi semi sperimentale, quindi sono stata un periodo in una struttura ex orfanotrofio che adesso non esiste più e quindi il mio pallino era quello di. . . ne ho viste troppo lì proprio l'infanzia era veramente l'infanzia abbandonata e allora nella mia tesi avevo espresso il mio desiderio di tornare in Calabria e lavorare in questo settore. . . [...] La nostra associazione è nata nel 2001 ma il lavoro è iniziato molto prima, la nostra unione per un obiettivo preciso, era la costituzione di una casa famiglia per minori in difficoltà, cioè il nostro obiettivo erano i minori, poi l'idea è nata quella di creare questa struttura e intorno alla struttura una associazione che sentisse questa necessità di stare accanto ai bambini i minori in difficoltà visto il territorio molto bisognoso'

[V3]

'Si. . . le modalità della fondazione sono state spontanee nel senso che ci è stato prima il servizio ai disabili e la cura e il fatto di vivere comunitariamente questa esperienza e dopo è nata su questa scorta pratica è nata l'associazione. . . '

[V4]

'Ufficialmente è stata fondata nel settembre del 1992, nel senso che lo statuto porta questa data anche se già dal 1990 un gruppo spontaneo legato al parroco della chiesa cattedrale operava in questo senso ma in maniera assolutamente. . . proprio

spontanea, volontaria senza alcun tipo ne di organizzazione ne di competenza, inizialmente... nel tempo siamo cresciuti intorno a questa figura di sacerdote che poi è diventato il presidente del gruppo e... abbiamo studiato ci siamo specializzati e la nostra organizzazione'

[V5]

'È stata costituita nel 1994 da un gruppo di... tutti i soci qui del comune perché prima questa qui veniva gestita da un sacerdote che aveva avuto la felice idea perché qui faceva il prete e quindi vedendo... cioè una popolazione che invecchiava sempre di più anziana ha avuto la felice idea giustamente di aprire una casa di riposo, quindi eravamo in un altro stabile ed eravamo arrangiati all'inizio. Poi dopo che se ne andato, è subentrato poi un altro sacerdote del paese, ma poi è morto e quindi di conseguenza veniva a chiudere sta casa di riposo ecco... di conseguenza lo spirito di fare questa cooperativa sociale, di prendere le redini di questa cooperativa perché giustamente l'esigenza di questi anziani ci sono, è inutile perché noi abbiamo una popolazione molto vecchia, un paese che emigrano [...] e quindi qui resta tutta gente anziana, vecchia che poi ha bisogno ecco lo scopo principale di questa cooperativa, di portarla avanti cioè un lavoro iniziato dal prete [...] e sono adesso la bellezza di 12 anni che stiamo andando avanti a fare questi soprattutto nel campo dell'assistenza'

[Coop2]

La seconda delle quattro modalità individuate racchiude quelle organizzazioni, tutte cooperative, nate fondamentalmente in risposta alle esigenze lavorative dei soci stessi. In altre parole, i fondatori delle cooperative sociali "mutualistiche" sono persone che hanno scelto di costituire le cooperative basilarmente per ragioni di *self-employment* e, secondo la loro sensibilità od opportunità, scegliendo di volta in volta l'ambito d'azione o la tipologia specifica di cooperativa sociale da adottare (tra A, B o mista). I particolari vantaggi legati a questa forma giuridica, sia di carattere fiscale sia in termini di rapporti privilegiati con gli enti pubblici per l'acquisizione di convenzioni, che l'ambiguità che caratterizza il testo legislativo regolante tale forma, hanno favorito l'uso mutualistico o, come si vedrà più avanti, perfino forme clientelari della cooperazione sociale.

'Dunque la cooperativa... uhmmm... in realtà nasce... intanto come periodo nasce nel 1995 e in realtà non nasce come una cooperativa sociale, ma nasce come una cooperativa turistica o per offrire dei servizi sul territorio'

[Coop1]

‘All’inizio eravamo tutti ragazzi usciti dalla scuola superiore quindi un po’ per... inserimento nostro nel modo del lavoro, quindi poi ci siamo resi conto che c’era questa formula e c’erano anche altri ragazzi di cui svantaggiati quindi abbiamo preferito questa formula qui che ci permetteva di avere delle agevolazioni per entrare nel mondo cooperativo e poi per stare pure insieme, era una tipologia di impresa che ci permette anche di aggregare le persone, di interagire con gli enti pubblici in maniera privilegiata [...] l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate ci permette di avere una corsia preferenziale nel rapporto con gli enti pubblici o società private, in quel caso senza aver bisogno di partecipare a delle gare fino ad un tetto massimo noi possiamo avere degli affidamenti diretti, quindi l’ente sceglie la nostra istituzione che è sempre una organizzazione non-profit alla fine... uhhh... e ci fa degli affidamenti di lavoro e di servizi, senza partecipare alle gare e quindi in quel caso poi avremmo la concorrenza... invece magari più solidi più stabili però magari non avremmo mai la capacità di emergere invece così riusciamo ad avere rapporti privilegiati’

[Coop3]

‘Allora la cooperativa è nata diciamo da una mia idea, ecco, io mi sono diplomata nella scuola di servizio sociale nel 1988 quindi la voglia di lavorare e ovviamente qui il lavoro non c’era possibilità se non inventarselo il lavoro e quindi che fare, l’idea è stata anche perché quelli sono stati gli anni un attimino diciamo della nascita delle cooperative quindi nel 1990 ho avuto l’idea di creare questa cooperativa anche perché su Vibo c’era pochissimo per quanto riguardava il privato sociale, e quindi poi ho coinvolto altre mie colleghe, che avevano studiato insieme a me, altre persone che mi sono state vicine ho avuto il supporto di qualche amico medico insomma mi sono avvalsa di più figure ed è nata questa cooperativa [...] quello che mi ha spinto a creare questa cooperativa ripeto oltre che il fatto di sentivo una necessità proprio siccome a me questo lavoro piace molto cioè fare l’assistente sociale io credo di essere nata per fare l’assistente sociale, è una vocazione, quindi non avendo altri sbocchi effettivamente facendo una lettura del territorio dove i servizi che c’erano che diciamo ci sono tutt’ora perché non è che sia cambiato tantissimo a distanza di 15 anni fa e... erano veramente scarsi specialmente nell’hinterland vibonese, quasi niente’

[Coop6]

‘La storia della cooperativa inizia in seguito a delle esperienze nate nell’ambito di una organizzazione di volontariato in cui un gruppo di giovani accomunati da questa forte esperienza hanno deciso di realizzare nel concreto una associazione che allora era di volontariato, poi da qui è nata la cooperativa sociale come progetto più definito per il reinserimento di queste persone che soffrivano di un disagio psichico nella società’

[Coop7]

L’utilizzo della forma cooperativa sociale principalmente come canale per trovare lavoro non esclude, come si evince anche dalle interviste, che coloro che hanno

istituito la cooperativa non fossero anche sensibili alle problematiche sociali o addirittura non sentissero una vocazione professionale che li ha spinti alla scelta di quel percorso. Il caso della Coop7, in particolare, presenta tanto caratteri di solidarietà che di mutualismo. La scelta di includerla in quest'ultimo percorso è il risultato della presa in considerazione sia della missione organizzativa per come enunciata nello statuto contemplante esplicitamente finalità mutualistiche- che dalla assenza di soci volontari o comunque non stipendiati. La somma di questi elementi rende propensi ad una lettura di necessità lavorativa unita ad una passione ed interesse per il tema della disabilità mentale.

Un numero più esiguo di cooperative sociali hanno invece una natura strumentale, sono cioè nate per completare i servizi forniti da altre organizzazioni. In due casi si tratta di cooperative di tipo B legate all'opera di intervento di comunità terapeutiche per tossicodipendenti o di accoglienza per immigrati (cooperative, queste ultime, di tipo A). La presenza di organizzazioni nate strumentalmente rispetto altre realtà organizzative fuoriesce dalla relazione che lega le due tipologie di cooperazione sociale tra di loro. Dalle interviste si evidenzia, infatti, come più in generale le cooperative sociali possano essere utilmente costituite anche quali appendici strumentali, dotate di una maggiore o minore autonomia ed indipendenza, di altre organizzazioni di Terzo Settore. Nel caso di due organizzazioni di volontariato intervistate, ad esempio, è emerso che ad un certo punto della vita organizzativa si è resa necessaria la strutturazione di altre forme di intervento all'interno di forme giuridiche più adatte, ovvero all'interno di cooperative sociali sia di tipo A che di tipo B. Una terza tra le cooperative di tipo B intervistate nasce infine da una esperienza di comunità dove persone disabili si sono riunite per vivere come in una grande famiglia e costituisce un esempio di cooperativa nata da una organizzazione di volontariato una comunità,

'Il nome stesso dice la genesi, il perché l'abbiamo costituita, perché noi abbiamo un'altra cooperativa XXX di tipo A che si occupa di recupero prevalentemente di tossicodipendenti ma anche immigrati e minori. Ad un certo punto dell'esistenza di XXX ci siamo resi conto che bisognava chiudere il cerchio nel momento in cui soprattutto per quanto riguarda la tossicodipendenza il programma riabilitativo veniva concluso e l'anello mancante era appunto, abbiamo individuato, quello del lavoro cioè il ragazzo che ha fatto la comunità terapeutica anche un percorso magnifico di recupero nel momento dell'inserimento nella società e nel mondo lavorativo trovava e trova difficoltà'

[Coop8]

‘La cooperativa è nata nel 2001 e... questa cooperativa è nata perché noi parallelamente a questa cooperativa c’è la cooperativa YYY che è una cooperativa di tipo A che agisce per il recupero dei tossicodipendenti, nata dal 2000 [...] Abbiamo costituito la cooperativa perché una fase importante del programma di recupero di un tossicodipendente è il reinserimento sociale e lavorativo, vista anche la poca offerta e disponibilità che c’è come posti di lavoro sappiamo nel sud e anche nella provincia di Reggio Calabria per un ragazzo che ha una storia di tossicodipendenza alle spalle e ha fatto un programma di recupero non è facile trovare lavoro, quindi la cooperativa è appunto quella società che dovrebbe permettere ai ragazzi che sono nella fase finale di fare un primo approccio nel mondo lavorativo in modo da inserirsi sia nel mondo del lavoro che sociale’

[Coop5]

Le tre modalità precedenti sono accomunate fondamentalmente nell’essere “eterocostituite” ovvero nell’essere nate per volontà di individui esterni alla comunità dei beneficiari, almeno con riferimento ai casi specifici delle interviste. Questo è vero anche nel caso di quelle cooperative “mutualistiche” per le quali la presenza di soci svantaggiati avviene in una fase successiva alla decisione di fondare la cooperativa al fine di raggiungere i requisiti a norma di legge.

La quarta ed ultima modalità è quella che vede la nascita dell’organizzazione per attivazione della comunità e/o dei diretti interessati. Rientra in questa tipologia di genesi solo una organizzazione di volontariato la cui nascita è legata alla volontà da parte di un gruppo di disabili di sfuggire ai meccanismi istituzionalizzanti dei tradizionali e più comuni modelli di assistenza per forme diverse che consentissero loro di vivere piuttosto che di sopravvivere. Ad accompagnare i disabili in questa ricerca un gruppo di boy-scout che si sono fatti primi intermediari per permettere la realizzazione di forme di intervento a misura di uomo.

‘La comunità XXX è nata nel 1976 facciamo trenta anni esatti fa [...] Che è successo? Gente, boy-scout mandati da questi handicappati che dicevano adesso ho 25 anni, mia mamma non riesce più ad aiutarmi a vestirmi dove vado a finire, posso andare in un luogo che ho sentito dire buono piuttosto che venire ricoverato a certi istituti chiusi... questi sono venuti a parlamentare e ci siamo detti: “invece che ricoverare gli handicappati qui qualcuno di noi può venire là”, perciò io e un obiettore di coscienza ci siamo spostati invece che spostare gli handicappati. Ecco, XXX così, nasce dall’occhio di alcuni handicappati che andavano a Lourdes, di alcuni... c’è stato un prete di Catanzaro e c’è stato il gruppo di boy-scout di Lamezia che li aiutavano a fare incontri... a portare la domanda cioè “possiamo venire qui piuttosto

che andare ricoverarci in posti dove ci seppelliscono"...hanno posto il problema e lo hanno posto nella maniera giusta, perché invece di chiedere possiamo ricoverarci punto hanno detto possiamo ricoverarci qui perché sappiamo che qui si può continuare a vivere'

[V2]

7.3 Formalizzazione e professionalizzazione

Alcune delle organizzazioni sono nate come si è visto da gruppi informali di volontari che, arrivati ad un certo punto, decidono per diversi motivi di rendere più formale la propria attività. La formalizzazione nella storia di queste organizzazioni risponde sostanzialmente alla esigenza di dotarsi dei requisiti necessari per drenare risorse, pubbliche e non, e più in generale per migliorare il servizio. Diventare un'organizzazione riconosciuta e dotata di personalità giuridica consente ad esempio di partecipare a bandi di concorso per ottenere convenzioni e per acquisire finanziamenti per i progetti di servizio, permette al contempo di impiegare personale retribuito per rispondere alle diverse necessità organizzative, magari tra gli stessi operatori prima impegnati come volontari.

Sicuramente, come nel caso dei gruppi informali diventati organizzazioni di volontariato, l'acquisizione di una personalità giuridica, di un nome riconosciuto e riconoscibile all'esterno, facilita anche i processi di identificazione con la causa promossa dalla organizzazione stessa.

'L'associazione ci ha permesso di entrare in relazione con la regione infatti noi abbiamo avuto attraverso la Regione la possibilità di entrare in un POR in un progetto per la costruzione di questa nuova struttura che è una casa famiglia con centro semiresidenziale e residenziale e quindi siamo entrati nei fondi POR proprio con l'associazione...'

[V3]

'È stata una motivazione che è nata proprio nell'animo di questi ragazzi che gestivano il volontariato e...perché è emersa questa esigenza forte...cioè quella di permettere a queste persone di riappropriarsi intanto di una loro dignità nel quotidiano e poi anche di un ruolo attivo nella società cosa che ahimè era ostacolata dalla gestione degli ospedali psichiatrici così come regolamentati della vecchia legge'

[Coop7]

‘C’era la necessità di ritrovarsi in un gruppo no, di avere di costruire una piccola identità, la nostra identità... non siamo un gruppo molto chiuso, cioè ci sono tante persone che collaborano a tanti livelli, molti tra un pezzo dell’associazione e l’altra nemmeno si conoscono tanto che è variegata, quindi non è che è un cammino strutturato... molto... però insomma da questo punto di vista anche l’esigenza di ritrovarsi in una esperienza un po’ più strutturata, di riconoscersi in una esperienza di questo tipo [...] fatta l’associazione è stato un passaggio, un riconoscersi [...] L’altro aspetto è quello che hanno cominciato ad esserci anche esigenze di persone che ad un certo punto hanno... ad esempio come me hanno cominciato... “beh però in questa storia mi pare di trovare la mia vocazione, il mio percorso di vita, la mia storia”, per cui un contesto formale garantisce anche un minimo no?... di sostanza, cioè la forma è importante anche perché... io di fatto vivo così’

[V1]

Strettamente legato al tema della formalizzazione è quello della professionalizzazione, della acquisizione di adeguate competenze per gestire servizi rivolte a categorie di individui le cui necessità non possono essere affrontate solamente con la buona volontà, la passione e la costruzione di relazionalità ma anche con le competenze professionali necessarie. Educatori, psicologi, terapisti, sociologi e figure professionali mediche diventano quindi indispensabili per quelle organizzazioni i cui beneficiari sono, tanto per citare le categorie più comuni, minori, anziani, portatori di handicap o persone con dipendenza da sostanze tossiche. Cooperative di tipo A e organizzazioni di volontariato sono entrambe interessate a questi processi anche se non in modo particolarmente intenso. Non rientrano invece in questo discorso le cooperative sociali di tipo B il cui obiettivo, essendo l’integrazione al lavoro di soggetti svantaggiati, non richiede se non eventualmente e marginalmente la presenza di figure professionali nel settore sociale o sanitario.

‘L’evoluzione è stata del tutto naturale, nel senso che inizialmente facevamo i buoni e basta, nel senso che accompagnavamo queste persone, gli davamo conforto ma abbiamo visto che non bastava perché ci voleva competenza, ci voleva professionalità per cui nel tempo ci siamo formati, inizialmente con un tipo di formazione di tipo, diciamo così, privata nel senso che abbiamo frequentato quasi tutte le grosse comunità di Italia [...] Quindi la prima formazione che abbiamo fatto è stata questa qui, poi nel tempo abbiamo fatto corsi di formazione della regione, poi per esempio io mi sono laureata in pedagogia [...] e poi man mano le persone che si sono aggregate avevano dei titoli specifici, chi era psicologo, chi era assistente sociale, chi era operatore di comunità e quindi abbiamo poi messo insieme una equipe di figure multi disciplinari che si sono messe sotto e si sono “inventate” un programma da offrire a queste persone che venivano da noi’

[V5]

‘La cooperativa è nata con un numero di soci... di 7-8 soci, attualmente invece siamo 40 soci, naturalmente la società si è specializzata nel senso che c’è un gruppo, uno staff che lavora nel settore sociale, uno staff di professionisti che vanno da assistenti sociali, psicologi, sociologi e ovviamente dei coordinatori, dei tutor...’

[Coop1]

‘Alcuni di noi e alcuni altri che abbiamo imbarcato sono diventati chi terapeuta, chi psicologo, perché io ho imbarcata tutta gente e l’ho fatta studiare, chi veniva ad aiutarmi dicevo “ma che fai?” “ehh andavo a scuola poi ho smesso” e questi hanno proprio sono passati magari da ingegneria a sociologia per fare materie che servivano e adesso le stanno usando, cioè scartata la convenzione ho potuto invece che assumere qualcuno lavori tu... capito... e sono diventati...’

[V2]

Non sempre, tuttavia, le figure professionali sono retribuite. La presenza di volontari dotati di una formazione specialistica costituisce soprattutto una peculiarità delle organizzazioni di volontariato anche perché all’interno della cooperazione è già difficile, in generale, trovare dei volontari che vi operano.

‘... [per i volontari] È richiesto già un titolo di partenza che è quello di educatore e quindi diciamo che ognuno arriva con un bagaglio proprio di insegnante, magari con il titolo di insegnante elementare, assistente sociale’

[V3]

L’importanza data alla professionalizzazione e alla dimostrazione della qualità dei propri servizi in quanto segnali d’affidabilità verso l’esterno è stata rinvenuta anche nelle organizzazioni di Terzo Settore intervistate per il campione calabrese per quanto con frequenza decisamente minore rispetto a quanto osservato per il campione inglese.

‘Posso dire che la nostra esperienza perché io tengo ad affermare con certezza che la nostra è la prima cooperativa sulla nostra zona, la più grossa, la più organizzata... quindi questi sono anche sintomi di garanzia verso chi ti affida un progetto... quindi devo dire che nei bandi la garanzia viene valutata, la professionalità viene valutata. Alla luce di questo, diciamo che il 90% dei bandi ai quali partecipiamo li vinciamo no’

[Coop1]

‘[la competizione] tende ad elevare la qualità del servizio anche come posso dire anche la qualità delle prestazioni [...] abbiamo tentato senz’altro di migliorare i requisiti della cooperativa, ad esempio negli ultimi due anni abbiamo inserito un sistema di gestione della qualità e siamo certificati ISO 9001, questo è un esempio di quanto stiamo dicendo’

[Coop7]

La minore tematizzazione della qualità e della professionalità del proprio operato come strategia per assicurarsi fondi in un contesto di competizione non implica necessariamente che l’introduzione di meccanismi competitivi non influisca sulla professionalizzazione del settore in termini di meccanismi isomorfici. Sicuramente in quello che potremmo individuare come campo organizzativo della fornitura di servizi di welfare la pressione verso una maggiore professionalizzazione degli attori di Terzo Settore esiste, basta guardare le previsioni normative in merito ai requisiti minimi per ottenere ad esempio l’accreditamento. Questo non basta però a determinare la socializzazione verso una gestione managerialistica della organizzazione o, ancora, verso elaborazioni culturali *market-oriented* tanto che è possibile riscontrare affermazioni contrastanti come quelle espresse dalla Coop1. Allo stralcio di intervista precedentemente usato per mostrare l’importanza attribuita ai segnali esterni si contrappone infatti una dichiarazione di ostilità ai meccanismi competitivi proveniente sempre dalla medesima cooperativa. L’idea che ne deriva, e che si crede possa essere generalizzata ad una certa porzione del Terzo Settore calabrese, è che la presenza di requisiti in termini di professionalità e standard qualitativi venga adottata formalmente senza che questo implichi una reale rielaborazione interna in termini culturali. La presenza di professionisti viene vista in questo senso come un semplice requisito cui adattarsi necessariamente ma di cui si potrebbe fare anche a meno, soprattutto per le cooperative sociali. Per rendersene conto basterebbe guardare al livello di istruzione dei soci di molte cooperative, soprattutto tra quelle meno giovani. D’altronde anche per l’accreditamento di alcune strutture residenziali, ancora molto diffuse, si bada più a requisiti strutturali che di competenza o di “senso”.

Di conseguenza anche i meccanismi competitivi vengono visti più come elementi di fastidio, che come uno sprono per migliorarsi, fino ad essere addirittura concepiti come modalità sintomatiche di “poca civiltà”; meglio piuttosto operare attraverso meccanismi collusivi tra le parti evitando di pestarsi i piedi l’un l’altro eludendo i principi di base della competizione.

‘Necessariamente devi entrare in competizione se si tratta di una gara di appalto. Noi stiamo portando avanti la linea, in questo momento in cui non si può lavorare in rete... allora stiamo cercando di portare avanti una linea di rispetto verso quelle che sono le specializzazioni dei vari settori. Per cui sappiamo che qui c’è una cooperativa che si occupa degli immigrati, un’altra che si occupa della tossicodipendenza. Noi cerchiamo in quei casi di non... almeno nei bandi di non presentarci... ehh... e altrettanto vorremmo che le altre si comportassero così nei nostri confronti insomma no? Purtroppo delle volte va in competizione. Beh certo, ovviamente quando c’è un bando pubblico non puoi impedire che non ci sia una competizione, però sinceramente non è che è il massimo della civiltà questo insomma’

[Coop1]

7.3.1 Identità e servizio: la percezione del rischio della deriva organizzativa

Formalizzazione e professionalizzazione sono strettamente correlate alle dinamiche tra la dimensione associativa e quella organizzativa di una organizzazioni di Terzo Settore. Rari i casi in cui, tuttavia, è stata tematizzata questa problematica dagli intervistati; infatti sono solo tre le realtà, tutte OdV, che hanno mostrato attenzione alle ambivalenze legate ai processi di professionalizzazione e formalizzazione. In una prima intervista è stata dichiarata esplicitamente l’importanza di rimanere quanto più possibile una realtà informale, dando spessore “politico” alla propria decisione e mostrando consapevolezza anche delle conseguenze negative di tale scelta.

‘Vedi avremmo potuto strutturarci anche nell’89, ’90, ’93, qui non c’era nessuno che faceva queste cose, avremmo potuto fare una bella cooperativa, farci finanziare, fare anche un bel business sui bambini e i ragazzi come è successo a tante altre esperienze purtroppo, la scelta è stata quella di andare in una dimensione di responsabilità comunitaria, cioè noi facciamo queste cose non perché vogliamo deleghe da parte di altri ma perché vogliamo creare degli spazi in cui tutta la comunità locale deve essere protagonista, cioè il problema del ragazzino che non va a scuola non è un problema di Pino, no, sicuramente perché Pino lo ha incontrato sulla sua strada, però è un problema della scuola, di tutti i cittadini della politica, delle comunità parrocchiale. Allora è questo l’orientamento chiave [...] Le risorse, ti ripeto, noi siamo nella precarietà totale, questo comunque è legato rispetto alla libertà alla scelta di cui ti parlavo prima, evidentemente... le nostre strutture non sono accreditate, altre magari lo avrebbero fatto da dieci anni l’accreditamento... in certi passaggi era chiaro che l’accreditamento per dire delle strutture, le rette, avrebbe significato: 1) l’irrigidimento rispetto i bisogni, 2) anche un asservimento a certe logiche’

[V1]

Un'altra OdV ha vissuto un processo di mutamento all'inverso, ovvero modificando il tipo di attività svolta passando da una di servizio ad una di promozione del volontariato e dei diritti. La scelta è stata dettata dal timore di rimanere invischiati nelle logiche di mercato che in qualche modo ci si trova sempre ad affrontare nel momento in cui entra in gioco l'erogazione dei servizi, la problematicità conseguente dei finanziamenti ed eventualmente il rapporto più dipendente con il settore pubblico a seguito dell'ottenimento di finanziamenti.

'Oggi il centro comunitario è una associazione di volontariato non svolge direttamente servizi socio-sanitari alla persona ma è promotore di servizi, svolge una attività di tutela dei diritti delle persone povere, emarginate, comunque diciamo gli ultimi in senso stretto e svolge anche una attività di tutela ed attenzione per i minori [...] si tratta di essere comunità e comunità di volontari oppure essere qualcosa di diverso perché chi gestisce un servizio pur magari avendo gli stessi valori che abbiamo noi magari è costretto a misurarsi con logiche diverse che sono legate al mercato del servizio che gestiscono...'

[V5]

Nella terza organizzazione, invece, il percorso che l'ha portata a strutturarsi e a professionalizzarsi ha determinato un dislivello tra la cultura organizzativa cui i primi appartenenti sono stati socializzati, e la cultura "tecnicistica" e rigida del personale professionale entrato in un secondo tempo nella vita organizzativa. In un certo senso le cose sembrano essere sfuggite di mano e si sta cercando di bilanciare questa cultura tecnicistica affermando attraverso eventi *ad hoc* la cultura originaria. L'estensione della organizzazione nelle ramificazioni organizzative che vi orbitano intorno ha reso poco efficienti infatti i normali meccanismi simbolici di socializzazione rendendo necessari dei momenti di incontro formativi ai valori che hanno guidato l'organizzazione fin dalle sue origini.

'Non è che ci capiamo sempre, qui abbiamo dei dislivelli che non so quale mettere sopra e quale sotto perché sono tutte due realtà forti, importanti però non collimano perché quell' esempio che ti ho fatto dei primi 11 anni negli altri 19 non è stato così uguale, cioè la gente che poi ha lavorato come i primi 11 anni che era quella che stava in comunità invece c'è gente che è stata imbarcata neo laureato, perché c'era bisogno di un fisioterapista, di un educatore, perché si aveva bisogno di un educatore

titolato e non di quello che avevi in mente no?, ecco queste persone... sanno operare, lavorare e non sanno fare le strategie, non sanno fare il livello innovativo, sanno diciamo lavorare bene ma non sanno tirare, non sanno re-inventare, perciò abbiamo tantissima gente fatta di alcuni del livello strategico, altri invece che magari sfidano però non sanno loro sostituire. Proprio gli ultimi convegni formativi dai titoli proprio si capisce questo gap [...] poi l'altro lo abbiamo alcuni giorni fa che è quello "i servizi sono per tutti" che è per riprendere l'idea iniziale di 30 anni fa [...] Perché ho dovuto fare questa cosa sabato e domenica scorsa, perché questi sanno lavorare bene sui servizi ma non hanno tutti la capacità di dire questo servizio è per il territorio non è per quel numero bloccato che c'è [...] questa formazione ti svela il gap che c'è, il perché facciamo quella formazione'

[V2]

Queste organizzazioni sono molto differenti l'una dall'altra per dimensioni, percorso evolutivo, tipo di servizio. Esistono tuttavia due tratti comuni a tutte loro. Il primo è il loro essere tutte organizzazioni di volontariato, il secondo è il fatto che queste tre organizzazioni hanno ben chiaro, perché frutto di una elaborazione critica, il proprio ethos organizzativo, i propri presupposti di base, i valori che vogliono perseguire e il senso che intendono dare al proprio operato.

'I valori a cui l'organizzazione si rifà sono ovviamente i valori cristiani noi siamo una organizzazione di ispirazione cristiana ma non ecclesiale... cioè possono diventare membri dell'associazione anche persone di religioni diverse o persone non credenti purché si riconoscano nei nostri valori e li conducano come stile di vita. Questo comunque rimaniamo di ispirazione cristiana, i valori che guidano la nostra mission sono quelli dell'accoglienza e della condivisione con gli ultimi. [...] ci sarebbe da fare una distinzione secondo noi molto importante tra volontariato inteso come volontariato totalmente gratuito e ispirato soltanto da concetti appunto di questo tipo da quello che magari può essere il Terzo Settore che ormai si confonde molto o da quello che potrebbe essere un volontariato ispirato da sistemi più moderni di attività... più moderni nel senso di sostituzione agli strumenti di welfare'

[V5]

'Chi eravamo lì a vivere insieme rifiutavamo quello che era da una parte l'istituzionalizzazione pubblica e privata, che voleva dire cattolica, cioè erano iniziative diciamo di chiesa ma che rifiutavano il meccanismo della istituzionalizzazione, la gente ricoverata e assistita, non ci andava la differenza che si faceva tra assistente e assistito, l'assistito riceveva tutto, l'assistente guidava, ordinava dirigeva ecc. [...] Vivere insieme... dove vivere insieme veniva prima dell'assistenza, c'era un rapporto di aiuto che non era però un aiuto distaccato dell'assistente-assistito, asettico, l'aiuto dove tu sei il lavoratore e l'altro è l'assistito no?, dove avvenivano quelle cose,

dove chi è assistito non ha voce [...] chi ha il problema non deve venire separato [...] come parrocchia, oppure come territorio oppure come Comune possiamo avere le energie di risolvere molte di quei problemi che invece li mettiamo in istituto, li emarginiamo [...] il principio guida è che queste cose le cambiamo insieme, non le cambio io per l'handicappato [...] lì si cambia insieme, il principio guida sono quelli legati al fatto che si cresce non se fai crescere ma se cresci insieme [...] certamente la mission che ci dicevamo abbiamo dovuto anche scriverla e nei 30 anni l'abbiamo riscritta, l'abbiamo ripuntualizzata. Mi sono accorto che le 3 cose che ci siamo detti all'inizio han cambiato le parole ma i contenuti sono rimasti gli stessi'

[V2]

'Ma, l'obiettivo di fondo è far sì che ciascuno di noi scopra la propria vocazione e aiutare... e appunto aiutarsi reciprocamente a trovare la propria strada, con particolare riferimento a persone che vivono difficoltà psichiche, sociali, fisiche e così via. Questo è proprio il cuore della missione, questo poi nella fase attuativa significa inevitabilmente tante cose, cioè con i disabili significa una cosa con i minori un'altra, con l'ex tossico dipendente un'altra cosa, ma il cuore della nostra associazione è questa, cioè di aiutarsi reciprocamente. Sottolineo l'aiutarsi, cioè non c'è un meccanismo per cui c'è qualcuno che eroga e... no? Non c'è asimmetria, poi magari c'è nei fatti rispetto certe situazioni in cui a volte no?... tu hai un bambino e ovvio che lo aiuti a... però voglio dire anche valorizzando quella che è la sua cultura, il suo linguaggio cioè sempre avendo questa attenzione a non arrivare come quello che sa tutto ed insegnare agli altri, ma aiutarsi a scoprire la propria vocazione [...] questo è l'orientamento, questa progettualità che mira all'autonomia dell'altro, alla responsabilità a trovare la sua vocazione non quella che io ritenga sia la sua'

[V1]

7.4 Politicizzazione e clientelismo: l'ingerenza della politica nella società civile

I meccanismi competitivi con le spinte alla professionalizzazione che essi comportano sembrano "diluiti" nella loro capacità di informare le dinamiche del campo organizzativo. A contribuire in tal senso è anche forse una dimensione che ben si differenzia da quella obbiettiva e asettica degli standard qualitativi, della gestione manageriale e dei segnali di competenza. Ciò a cui si fa riferimento è l'influenza giocata dall'appartenenza politica e dalle dinamiche clientelari di mutuo accomodamento che continuano a persistere nelle relazioni tra Stato e Terzo Settore e che continuamente vengono tematizzate dagli intervistati affrontando il tema delle relazioni con le autorità pubbliche e soprattutto con i Comuni di appartenenza.

Un primo livello di uso politicizzato del Terzo Settore riguarda l'uso a fini puramente propagandistici di enunciati ad elogio e promozione del Terzo Settore raramente seguiti da fatti concreti che vadano al di là del contentino di piccola entità. Non esiste una reale riflessione programmatica e pratica su quale debba essere il ruolo del Terzo Settore nel modo auspicato dalla legislazione di settore e dalla legge nazionale di riordino dei servizi sociali (328/2000). Il Terzo Settore diventa una carta da giocare nei periodi elettorali per poi essere messa da parte per fare spazio ai soliti meccanismi collusivi e legati alle contingenze.

'La carta del Terzo Settore viene giocata sempre sotto le elezioni, ti posso dire tranquillamente sempre e solo sotto le elezioni'

[Coop8]

'Vengono con delle storie a candidarti, passano i partiti a dire "ma qui un handicappato che si candidi"'

[V2]

'Il comune di RC ha dato alle cooperative il servizio di spezzamento, sicuramente è stato un momento politico si [...] Secondo me fu una scelta di sensibilità da parte loro certo, comunque è una cooperativa sociale cioè è un settore dedicato al sociale, quindi se tu fai qualcosa per loro hai un ritorno di immagine'

[Coop5]

'Io sono da anni che cerchiamo di fare, noi abbiamo scritto la legge regionale gliela abbiamo data ai parlamentari regionali, abbiamo fatto degli incontri pubblici, abbiamo fatto tutta una serie di iniziative per promuovere comunque no l'importanza della cooperazione sociale, ma poi rimane nel limbo delle buone intenzioni si grandi parole grandi parole... l'ultima volta, questo non più di due tre mesi fa la nuova amministrazione provinciale la stessa cosa, gli ho fatto una serie di studi di modi di operare di altri enti pubblici con la cooperazione, le possibilità... si si si si si... poi però va a fare una società di servizi... insomma... boh... al di là delle intenzioni poi concretamente non si arriva'

[Coop8]

Più in generale le politiche sociali sono importanti strumenti adoperati dalla classe politica comunale per acquisire consensi con meccanismi nemmeno troppo velatamente clientelari. Altre volte entrano in gioco strategie nepotistiche. Nascono realtà organizzative, di Terzo Settore e non, in cui si ritrovano parenti o amici di parenti, e quando non è possibile mettere su delle organizzazioni *ad hoc* il canale

alternativo è quello di imporre personale alle organizzazioni che vincono delle convenzioni o che ricevono in affidamento dei servizi da parte del Comune. Costretta dai vincoli dello scambio, la reale conoscenza del territorio e la messa in opera di politiche pubbliche concretamente utili (che potrebbero consentire tra l'altro anche un ritorno in termini di consenso), diventa un elemento in secondo piano.

‘Qui sono nate cooperative boom, realtà che hanno... la ludoteca al centro storico... buh!... quella è... l’operatrice è la figlia di un ex-consigliere comunale, per combinazione, per intenderci no?... come tante altre, non è che uno si scandalizza, però evidentemente queste sono le logiche [...] cioè apre la ludoteca e noi non concorriamo neanche alla gara d’appalto perché è pensata male, nascono stè robe perché c’è il finanziamento senza vedere cosa c’è sul contesto cioè... non è che un altro ha detto vabbè vediamo cosa c’è sul contesto e aiutiamo chi lavora già sul contesto... questi partono per la tangente [...] e questo è legato anche alla questione del consenso all’utilizzo del Terzo Settore politicizzandolo e usandolo sia come serbatoio di consensi che per acquisire consenso sull’opinione pubblica’

[V1]

‘Si crea un affidamento però è anche magari subordinato “ehh ci sono dei ragazzi senza lavoro vedete se potete farli lavorare” e nel frattempo si crea il circolo del consenso no?, per il comune per l’ente’

[Coop3]

‘Volete sapere come abbiamo reclutato gli operatori adesso di questo progetto affidato dal comune... il comune ha detto “a me servono 3 operatori, io devo inserire 3 operatori, quanti sono gli operatori per il progetto? 5? 2 della cooperativa, 3...” ... imposti! ... non c’è stato modo di selezionarli, mi sono solo stati imposti e basta’

[Coop6]

Le cooperative sociali sembrano essere particolarmente sensibili a questo tipo di dinamiche, e tra queste le cooperative di tipo B con particolare frequenza. La cosa più grave è che molte di queste cooperative “politiche” nascono, ricevono risorse magari per un periodo prevalentemente breve e si estinguono rendendo impossibile un intervento davvero capace di operare efficacemente sul problema. È una debolezza strutturale che riguarda tuttavia non solo la dimensione economica ma anche quella relazionale tra i soci coinvolti. Quando si creano queste cooperative politiche la compagine sociale non ha niente in comune se non il legame con il politico di turno. La gestione della cooperativa e delle sue risorse diventa quindi particolarmente conflittuale svolgendosi tra persone il cui unico reale pensiero è quello di sfruttare l’opportunità politicamente creata.

‘Diciamo che all’inizio come tutti i politici vedevano la cooperativa come uno strumento per dare possibilità di lavorare, per creare il consenso... quindi per questo poi sono nate le altre cooperative [...] si sono formati altri gruppi addirittura ne era nata una di 40 soci, una mega struttura, è resistita un paio di anni, perché costi allucinanti insomma [...] Quando nasce una struttura di 40 persone è difficile da mantenere, già è difficile andare d’accordo, parlarsi in 40... poi da 40 questa si è divisa ne è nata un’altra sempre da 20 soci [...] è prettamente politica perché 30-40 persone... prendi 40 persone le metti insieme metti un presidente con un CdA che non conosce nessuno dei 40 e fa capire che è una succursale del comune, cioè significa che gli è tutto dovuto... non lavora poi comunque lo stipendio alla fine del mese gli arriva... qua non esiste, da noi non esiste’

[Coop3]

‘Nelle altre cooperative... la situazione è veramente drammatica... siccome credo che la cooperativa sia nata per dare dei servizi o quantomeno per dare un minimo di utilità alla collettività non posso pensare che poi invece queste cooperative che sono nate volute anche da amministratori con progetti ad hoc... e poi succede che tra di loro partono denunce robe varie’

[Coop6]

La politicizzazione del Terzo Settore determina anche delle sfere di conflittualità tra organizzazioni e amministrazioni locali che presentano orientamenti politici differenti. Essere politicamente di un’altra corrente rispetto la maggioranza che amministra l’ente locale, o addirittura agire attivamente per contrastare certe idee promosse dall’ente locale con diversa posizione politica comporta la chiusura completa dei rapporti con la sfera istituzionale. Questo presenta pesanti implicazioni negative anche sulle probabilità di vincere bandi di concorso banditi dagli enti locali rispetto ai quali la posizione politica è differente.

‘A noi non ci fila nessuno da questo punto di vista, non ci fila nessuno perché negli anni siamo stati da questo punto di vista liberi, in questa città... ehh... gli scontri di cui parlavo prima anche con i servizi sociali sono stati legati a questo, cioè noi quello che abbiamo pensato anche non so sullo sviluppo del centro storico dal momento in cui un ex-sindaco era osannato da tutti abbiamo detto certe cose, eh! Ci hanno segato completamente, ci hanno tagliato le gambe. [...] essendo una associazione di volontariato da questo punto di vista abbiamo provato a... diciamo a... non a restare fuori da certe cose aaaa... ad essere coscienti, quello che abbiamo pensato lo abbiamo detto, chiaramente questo... lo paghi, cioè’

[V1]

‘Io sono schierata politicamente personalmente, infatti per 9 anni noi non abbiamo avuto niente al comune, immagina un attimino [...] io per 9 anni non ho lavorato sul territorio comunale e vuol sapere perché... perché politicamente c’era un altro tipo di amministrazione e allora quindi sono nate delle cooperative ad hoc per dei progetti... eh! [...] anzi addirittura non volevano affidarmi neanche l’ultimo progetto che dovevo andare a svolgere ma al tribunale dei minori hanno detto “non se ne parla proprio, questo lo gestisce la cooperativa XXX”...’

[Coop6]

Non sorprende quindi quasi il timore con cui, alla domanda in merito ai rapporti con l’ente pubblico comunale e alla presenza di possibili contrasti, ha risposto un intervistato:

‘Ehh... ma io non vorrei dare un taglio di natura politica...’

[Coop7]

A questa denuncia spontanea emersa dalle interviste si affianca la consapevolezza del rischio della dipendenza della organizzazione dalla politica e dalle sue logiche clientelari. Per alcune organizzazioni si tratta di assecondare certe richieste, almeno nella fase iniziale, per potersi garantire abbastanza risorse ed opportunità per svilupparsi e rendersi del tutto autonomi in un secondo momento; per altre il rifiuto di assecondare certe logiche diventa invece categorico al fine di scongiurare una minaccia addirittura paragonabile al protezionismo di stampo malavitoso. Questa strategia è possibile solo se l’organizzazione è capace di drenare risorse attraverso altri canali o se, nella collaborazione con l’ente comunale, è l’organizzazione stessa a fare la differenza, il buono e il cattivo tempo.

‘Non siamo nati perché i politici hanno detto fate una cooperativa di centro sinistra... poi diciamo che abbiamo trovato un terreno fertile con gli amministratori di sinistra che forse conoscono di più questa realtà, questo lo dobbiamo dire [...] c’è stato un periodo che non andavamo d’accordo con la pubblica amministrazione, è durato quasi un anno e mezzo, siamo rimasti senza lavoro, ci siamo dovuti rivolgere al privato, ad altri comuni, la provincia [...] oggi invece il discorso è cambiato perché riesco a dire di no nel senso che se qualcosa non va bene posso dire di no e quindi loro riescono a capire di più, prima era difficilissimo, cioè prima per loro era un discorso di “io ti do il lavoro tu mi devi occupare le persone”, mi devi occupare 10 persone per dire no?... e allora è una cosa... oggi non esiste perché ormai abbiamo una struttura, hanno loro necessità di noi’

[Coop3]

‘[Parla l’intervistato con riferimento alla fase di genesi dell’organizzazione] Io mi sposto e vengo qua... però noi dobbiamo mantenerci... perché io avevo sempre avuto paura del clientelismo... il clientelismo oppure le protezioni... io non sopporto [...] la protezione... della politica o del mafioso non riesco a concepirla ecco... tieni presente questo, che da quando esiste l’organizzazione non ha alcuna convenzione con il comune per questo problema qua... in tutti questi anni con il comune noi abbiamo cooperato e litigato e tra tutti i gruppi nel comune la nostra non ha una convenzione, dagli appalti... che sappiamo di vincerli... perché se poi andiamo a fare l’appalto io faccio parte di tutti questi gruppi, io sono vice-presidente nazionale di tutti questi gruppi, capito?? Se io faccio l’appalto lo vinco, non posso... il problema non sta lì... capito? ... perché con i sindaci e con gli assessori ci teniamo liberi di litigare e di collaborare’

[V2]

7.4.1 L’uso strumentalizzato della cooperazione sociale

La politicizzazione del Terzo Settore nella sua forma più grave di strumento clientelare mette in luce la debolezza del quadro normativo e di come esso si presti facilmente ad usi opportunistici. Quanto sia debole la capacità regolativa del quadro normativo e il sistema di controlli si capisce dal modo in cui due cooperative sociali di tipo B abbiano ovviato alla presenza di personale svantaggiato attraverso processi di cooptazione finalizzati al solo raggiungimento dei requisiti formali.

‘5 anni fa abbiamo cambiato la cooperativa di tipo A anche a tipo B [...] abbiamo un soggetto svantaggiato che adesso è ammalato dove... ci da una mano così [...] a quello gli facciamo fare quello che vuole’

[Coop2]

‘...Una volta che il gruppo...eravamo in 4 fondamentalmente all’inizio...poi abbiamo deciso di adottare questa formula quindi ci siamo dovuti adeguare a vedere che per la cooperativa sociale il minimo di soci era 9 quindi abbiamo dovuto cercare altre persone che condividessero le nostre idee e all’interno di queste altre persone scegliere anche delle persone che avevano un grado di invalidità che gli permettesse di essere classificato come socio svantaggiato, attualmente il 43% dell’invalidità come minimo, un terzo dei soci deve l’essere svantaggiato in quel senso’

[Coop3]

7.5 Relazioni con l'esterno

7.5.1 Terzo Settore ed enti pubblici

Il paragrafo precedente ha parzialmente introdotto il tema del rapporto tra organizzazioni di Terzo Settore ed enti pubblici mettendo in evidenza come siano soprattutto gli enti comunali a destare le maggiori problematiche. Per quanto il Terzo Settore sia oggi un fenomeno riconosciuto dagli attori politici, tanto da farlo rientrare nelle strategie del consenso, dal punto di vista sostanziale sono numerosi i segnali di scarso interesse, e di scarsa conoscenza sul fenomeno. Gli intervistati lamentano incompetenze burocratiche, lento recepimento della normativa e diffidenza.

'10 giorni fa mi è arrivata una cartella dell'INAIL per una riscossione che noi praticamente avevamo già fatto e l'avevano mandata a casa mia prendendo il mio codice fiscale... mi ha spiegato il mio consulente dicendo "guarda sono cambiate le cose il responsabile adesso sei tu direttamente su tutto"... ma su quello che riguarda la cooperativa ho chiesto io non su quello che è mio cioè praticamente mi dicevano che se io non andavo a pagare mi mettevano le ganasce alla mia macchina, ma la mia macchina è la mia macchina, invece adesso adottano questo sistema, avendo loro una sola figura che è il presidente di una cooperativa quando devono far fare un pagamento non lo mandano all'azienda... è illegale e invece secondo l'INAIL la cooperativa è una figura astratta mentre io no'

[Coop4]

'Io che ci lavoro nel Comune mi ci arrabbio perché dico ma guarda tu oggi effettivamente la cooperazione e l'associazionismo dovrebbero legarci e invece difficilmente... difficilmente [...] Il Terzo Settore guarda secondo me è una realtà che viviamo non è concepito... cioè tu parli come o almeno è concepito ancora come un'ottica del fregare soldi, allora se io riesco ad entrare in una associazione o un progetto è un mezzo per farmi i soldi'

[V3]

'Noi abbiamo avuto grandi difficoltà tant'è che la Regione Calabria per farti un esempio l'albo regionale delle cooperative non è stato ancora istituito quindi questo crea ulteriori ritardi, ulteriori disagi a chi lavora in questo settore, perché non c'è una normativa di riferimento perché comunque questo permetterebbe ai vari enti pubblici di potersi in qualche modo affidare con quel meccanismo che ti dicevo prima alle cooperative di tipo B, quindi credo che la ragione principale sia la mancanza di sensibilità politica e lungimiranza da parte dei nostri amministratori'

[Coop8]

‘C’è una grande confusione perché poi ci sono alcuni enti pubblici, faccio un esempio, che fanno i bandi e noi su questo stiamo lottando, ... il Terzo Settore come tu sai c’è il volontariato puro, noi cooperativa sociale di tipo B siamo svantaggiati rispetto questo tipo di organizzazioni per il semplice fatto che l’OdV fa il servizio come volontariato e quindi non ha dei costi fissi da sopportare, noi invece come cooperativa li abbiamo e quindi il primo passaggio dice ok ci sono dei servizi... meno male che ci sono state delle sentenze della Corte dei Conti che è intervenuta anche su questo settore dicendo che ci sono alcuni servizi che l’ente pubblico può affidare alle associazioni di volontariato, altri invece devono essere affidate alla cooperazione e comunque non alle OdV perché appunto c’è una disparità di trattamento e quindi una concorrenza sleale tra virgolette, però questo viene ancora visto così nel nostro territorio’

[Coop8]

‘Quindi siamo sorti nel 2001 con un po’ di difficoltà, anche perché il nonprofit qua, il nonprofit non è molto compreso, capito, abbiamo avuto difficoltà proprio a livello di inizio ecco, tutt’oggi a distanza di 5 anni abbiamo un po’ di problemi [...] poi sai siamo andati da mille commercialisti, da un sacco di persone e nessuno sapeva la materia, cioè mi sono documentata io con Internet però ancora oggi ad esempio se io vado all’ufficio del registro non sanno che noi siamo esenti dalle marche da bollo cioè io pago due marche da bollo per fare la registrazione...’

[V3]

Non sempre lo scarso riconoscimento del Terzo Settore sfocia nella diffidenza: in altri casi il suo ruolo viene svalutato. La presenza di meccanismi clientelari costituisce una esemplificazione evidente della svalutazione di cui si sta parlando, ma anche senza fare riferimento alla nascita di organizzazioni di Terzo Settore ad uso e consumo di interessi clientelari, le interviste testimoniano la percezione del Terzo Settore in chiave assistenzialistica, o di semplice fonte di impiego, misconoscendo la reale portata del fenomeno. Questo atteggiamento conferma come il Terzo Settore, al di là dell’uso propagandistico, sia ancora orfano di una riflessione politica reale capace di metterne a fuoco le potenzialità e le esigenze.

‘Io credo che sia soprattutto una diversa sensibilità politica e lungimiranza anche, i nostri politici a livello locale sono... pensano forse che l’intervento sociale debba essere ancora concepito come quell’intervento caritatevole di sovvenzioni così una tantum, non hanno capito che il nostro discorso è questo, quello di cercare e di far capire che l’attività nel sociale e quindi nel reinserimento lavorativo deve essere inteso come

emancipazione, dare gli strumenti per emancipare la persona, per essere autonome [...] anche se si parla di Terzo Settore ti ripeto si parla con gran confusione... noi abbiamo fatto un convegno la scorsa settimana dove io ho parlato espressamente, c'erano politici, enti pubblici insomma... di cominciare a considerarci impresa sociale [...] l'utile di impresa deve esserci non possiamo lavorare a utile zero, cioè il progetto è cento e noi spendiamo cento... questo è il meccanismo, quando ci viene chiesto qualcosa a noi ci viene chiesto o perché siamo volontari quindi c'è comunque questa grande confusione oppure perché al limite dici tu spendi cento io ti do cento... si ma io sono una impresa sociale quindi devo pensare anche al futuro, a programmare ad avere delle attività per dare continuità al lavoro e alla organizzazione stessa. Questo è lo scoglio principale, la mentalità politica che è difficile...'

[Coop8]

Il percepirsi del Terzo Settore come un soggetto incompreso non costituisce l'unico elemento di critica. Sotto accusa finisce anche l'operato dei comuni sia più in generale dal punto di vista politico, mettendone in evidenza quelle dinamiche campanilistiche all'interno delle stesse amministrazioni che ne bloccano la capacità governativa, sia nella più specifica gestione dei servizi sociali. Anche la macchinosità burocratica delle ASL e la scarsa sensibilità professionale degli operatori del sistema scolastico costituiscono un punto dolente nei rapporti con il settore pubblico.

'Comune zero... perché uffff... per una situazione ovviamente... anche politica ma comunque di cattiva gestione amministrazione del comune ormai sono anni che non si può non solo noi ma nessuno può dialogare con il comune, perché sono chiusi in un circuito, in un circolo vizioso [...] da più mesi si ha la possibilità concreta della scioglimento e quindi del non voto amministrativo perché ci sono delle beghe interne partitiche che non permettono di avere un interlocutore, avranno cambiato una marea di assessori... uno non sa neanche a chi rivolgersi...'

[Coop8]

'L'ente pubblico ha un aspetto negativo che ricorre poi in ogni rapporto che si trova ad instaurare [...] che è quello di questa pesante macchina burocratica che a volte può ritardare procedure di accoglienza, pagamenti... sono cose che ineriscono alla vita della cooperativa... quindi senz'altro questo perché a volte il comune o l'ASL sono talmente come dire organici alle loro procedure burocratiche che dimenticano non volontariamente che si parla comunque di persone che hanno dei problemi molto particolari...'

[Coop7]

‘Ci sono alcune note dolenti come ad esempio i servizi sociali del comune dove c’è una strutturazione che purtroppo non ti aiuta molto a... creare progettualità a lavorare sulle cose, insomma ci sono dei bei muri lì, ehh... la logica è quella nel caso dei bambini di mandarli in istituto punto, cioè sostanzialmente altre soluzioni non ci sono, oppure lasciarli pascere a casa così, non so [...] le istituzioni potrebbero fare molto di più’

[V1]

L’ultimo estratto di intervista evidenzia nuovamente il carattere “sensibile” del rapporto tra Comune ed organizzazioni di Terzo Settore e di come lo scontro possa determinare la chiusura delle porte presso gli attori istituzionali. Considerando che le organizzazioni di Terzo Settore dipendono spesso in misura notevole dai versamenti erogati a titolo di convenzione da parte di Comuni, ASL e Regione¹ non è sorprendente il fatto che, rispetto alle problematiche prima illustrate, le azioni di confronto tra organizzazioni di Terzo Settore e settore pubblico vengano poste in essere solo da quelle organizzazioni poco o affatto dipendenti rispetto i fondi pubblici.

‘Nel 1987, 11 anni dopo abbiamo fatto la prima convenzione con l’ASL per la riabilitazione degli handicappati, prima invece pagavamo anche noi la riabilitazione con la cassa comune, poi delle lotte con l’ASL abbiamo occupato l’ASL, ci sono delle pagine molto belle eh? [...] ad esempio la prima volta per far pagare un terapeuta che l’ASL lo mandasse, la seconda volta che ne mandasse 2 che gli handicappati erano tanti, la terza volta per avere la convenzione, cioè o risolvete radicalmente perché poi un giorno viene, un giorno non viene noi non vogliamo gente che non lavoro, noi abbiamo gli handicappati hanno bisogno della terapia possiamo fare i giochi con i sindacati, perché poi i sindacati tutelavano l’operatore ehh... bisognava tutelare chi aveva bisogno e ci scontravamo, noi volevamo la cosa fissa’

[V2]

La consapevolezza di tutti quegli aspetti critici non impedisce tuttavia di cercare con gli enti un lavoro di rete quando questo è funzionale alla creazione di un servizio il più possibile completo e a misura di individuo, anche se per arrivare a certi risultati è necessario impegno e capacità di confronto.

‘No... l’assistenza domiciliare integrata ancora non c’è, è in via sperimentale, in realtà abbiamo gestito proprio in questi giorni un caso di esperienza domiciliare integrata insieme con il comune che comunque è l’ente attuatore del progetto di assistenza domiciliare e insieme all’ASL... e abbiamo sperimentato quella che potrebbe essere l’assistenza domiciliare integrata però adesso si è fermata...’

[Coop1]

‘Tutti questi gruppi pur avendo l’autonomia giuridica ed economica no? hanno capito dalla storia che non vale proprio la pena mettersi sotto l’ombrello di qualche politico, hanno capito che... è meglio collaborare con il pubblico perché la storia da qui e in questo senso qui si sbaglia a fare le mono risoluzioni... che un gruppo pensi di dar tutto alla persona che arriva, ma invece il gruppo da un pezzo e l’altro pezzo dove lo prende? Dalla scuola, dall’ospedale, dal SERT, dal...no? [...] Però i conflitti nascono perché dopo, a seconda del medico di turno, del politico di turno, dell’assistente di turno ti puoi capire o magari fai il braccio di ferro, noi lì proviamo a parlamentare un po’ e poi andiamo sui giornali, questa difficoltà non c’è, mettere sulla piazza noi non abbiamo difficoltà’

[V2]

Sebbene fino ad adesso si sia dato molto spazio agli aspetti critici nel rapporto tra enti pubblici e organizzazioni di Terzo Settore chiaramente non è possibile generalizzare queste riflessioni a tutte le organizzazioni né tanto meno sarebbe corretto lasciare intendere che le relazioni tra i due settori siano sempre e solamente di segno negativo. Diverse organizzazioni si mostrano entusiaste dei rapporti intrattenuti con le autorità istituzionali, altre hanno ammesso che con il tempo la loro presenza è stata apprezzata e valorizzata tanto da essere coinvolte nelle decisioni di loro competenza. Altre volte elementi di criticità riguardano solo il rapporto con un livello istituzionale mentre con altri enti pubblici i rapporti sono decisamente di segno positivo.

‘Devo dire che soprattutto con i servizi sociali del comune abbiamo un ottimo rapporto... un rapporto quotidiano più che altro quindi questo determina una certa collaborazione ecco [...] questo ci porta ad avere un rapporto diretto un confronto più che altro, molto democratico, dove loro [...] ovviamente delle volte ci sono anche degli scontri dal punto di vista dialettico, non mancano mai no?, perché le visioni non possono essere ovviamente le stesse’

[Coop1]

‘Una cosa importante è che adesso siamo presenti pure quando si fanno delle riunioni per quanto riguarda la pulizia e la manutenzione, ordine pubblico, ecco mi chiamano e dico pure la mia, cose che 10 anni fa era difficile cosa era sta cooperativa’

[Coop3]

‘Noi abbiamo avuto problemi e bisogni, noi conosciamo le persone alla Regione e ci riferiamo a loro senza problemi forse ancora di più che non con il comune sul territorio, non abbiamo avuto sinceramente difficoltà... forse perché hanno visto la nostra buona fede cioè nel senso che ci siamo posti come qualcosa di reale che a loro è piaciuto’

[V3]

‘Con l’ASL c’è sempre stato un ottimo rapporto nel senso che noi per principio fin dalla origine della nostra fondazione abbiamo sempre voluto che l’ASL fosse sia da una parte il nostro garante che il nostro controllore in modo che ci mettesse dei freni laddove magari noi spingevamo troppo il piede e comunque ci istradasse dove noi per qualche motivo potevamo anche nell’ingenuità del momento sbagliare strada [...] per quanto riguarda il comune figurati che inizialmente quando eravamo una organizzazione sciancata, per sciancata intendo una organizzazione che non avevamo una lira manco per... il comune ci pagava la luce...’

[V5]

7.5.2 Associazionismo ad organizzazioni ombrello

Le organizzazioni ombrello o di rappresentanza sono attori che non contraddistinguono il solo panorama del settore non lucrativo. Anzi, come nel caso delle centrali cooperative quali la Legacoop o la Confcoop, queste realtà si collocano a cavallo tra il privato lucrativo e il privato sociale. Non mancano in ogni caso organizzazioni nate e sviluppatasi in seno al settore stesso o con esclusivo riferimento ad esso, come nel caso del Forum del Terzo Settore e il CNCA, o ancora il MOVI, o in ambito locale i CSV. Qualsiasi sia la loro natura, la sfera delle funzioni attribuite a queste associazioni di organizzazioni si muove dalla semplice funzione di consulenza al confronto di esperienze, dalla rappresentanza degli interessi alla costruzione di reti relazionali.

Volendo partire da una considerazione di carattere generale maturata in seguito all’esito delle interviste, si è riscontrata una forte debolezza nei legami intrattenuti dalle organizzazioni di Terzo Settore con le organizzazioni ombrello, debolezza soprattutto sul versante del senso dell’agire. Per giustificare questa affermazione consideriamo alcuni estratti intervista guardando prima alla cooperazione sociale ed in seguito al volontariato organizzato.

Un primo importante tema riguardante i rapporti delle cooperative sociali con le organizzazioni di rappresentanza riguarda la estrema debolezza delle grandi centrali nazionali a livello locale. Essenzialmente due sembrano essere le motivazioni di tale debolezza, una riguardante l'influenza generata dalla politicizzazione del Terzo Settore con le ripercussioni sui legami con le autorità pubbliche a livello comunale, l'altra inerente la gestione stessa delle centrali il cui operato disattende fortemente le aspettative delle associate. L'identificazione delle centrali con specifiche appartenenze politiche costituisce un problema non indifferente per quelle organizzazioni che avvertono la necessità di mostrarsi il più possibile politicamente neutre agli occhi degli amministratori locali.

'Al momento non c'è questa esigenza e quindi non... meglio non legarsi perché comunque sono delle strutture che hanno a che fare comunque con la politica, la Legacoop diciamo che è a sinistra, avevamo pensato un altro consorzio, il CGM, ma è legato a destra quindi comunque come ti muovi muovi c'è il discorso della politica, siccome noi preferiamo in questa fase stare al di fuori da questo discorso...'

[Coop3]

'Per quanto riguarda associazioni di categoria come la Confcoop e la Legacoop non abbiamo aderito sia perché comunque... aderire ad una o ad un'altra devi trovare sia la convenienza come servizio e sia di aderire ad un colore politico poi, sicuramente, se vai da una parte o dall'altra, quindi siamo rimasti un po' neutri'

[Coop5]

Su otto cooperative intervistate in totale solo tre sono affiliate ad una centrale cooperativa, e di queste tre ben due lasciano agevolmente trapelare delusione sull'operato delle centrali. Soprattutto è l'assenza di una reale rappresentanza degli interessi, in modo anche coerente con l'appartenenza politica dichiarata, ad essere messa sotto accusa.

'Siamo iscritti alla Legacoop da sempre che praticamente facciamo le ispezioni annuali le verifiche che vanno fatto no dell'azienda con bilanci e queste cose qua... dovrebbe tutelarci anche da altri punti di vista ma la Lega ho sempre avuto delle discussioni con Lega perché [...] in questi anni in effetti mi hanno sempre coinvolto dal punto di vista di fare convegni riunioni però poi parlano sempre di grosse cooperative, che fatturano miliardi, mentre noi... noi non fatturiamo miliardi, magari!, vuol dire che lavorerebbero qui più persone, e allora ci si perde nei discorsi piccoli, discorsi grandi vanno bene per le aziende grandi ma ci sono anche i piccoli che devono vivere'

[Coop4]

‘Per esempio noi aderiamo alla Lega delle cooperative [...] è una questione... direi di utilità solo filosofica perché di utilità spicciola e pratica diciamo noi non è che abbiamo delle grosse agevolazioni, anzi, voglio dire, ... siamo sì tutelate ma non è che poi... anzi [...] beh diciamo che lì è tutto un discorso politico essenzialmente’

[Coop6]

Un numero esiguo di cooperative è affiliato ad altri tipi organizzazioni ombrello, essendone in alcuni casi anche una degli attori fondatori. I vantaggi che si ricercano nell'affiliazione sono fondamentalmente strumentali, attinenti più alla dimensione di servizio che a quella della identità. Aderire è un modo di fare rete al fine di avere maggiore forza per ottenere progetti o per creare un mercato interno di rapporti privilegiati tra le parti componenti la rete. Manca spesso una elaborazione del concetto di rete fondata sull'appartenenza a certe identità culturali o di più generale appartenenza al terzo settore.

‘No, noi come consorzi abbiamo fondato un consorzio con altre 7 cooperative che si occupano prevalentemente dell'agricoltura e poi con questo consorzio aderiamo ad una piattaforma dello stretto in cui convergono consorzi, associazioni di fondazioni cioè è un po' un... c'è dentro un bel po' di società [...] I vantaggi sono diversi, sicuramente comunque entri in un giro [...] la piattaforma vorremmo creare anche un mercato interno siccome abbiamo già visto ed analizzato le attività di tutte le società quindi faremo poi un lavoro di specializzazione per ogni azienda in modo che questo è già un primo inizio... e poi creare progetti...’

[Coop5]

‘La cooperativa è associata al consorzio Pollicino [...] la motivazione è quella di un... di cercare un lavoro in rete perché siamo convinti che nel settore sociale bisogna lavorare in rete... non bisogna farsi concorrenza gli uni con gli altri perché questo non è... questo è assolutamente controproducente. Quindi la motivazione è proprio questa, quella di cercare un lavoro in rete che non si definisca soltanto nell'ambito, diciamo così, territoriale ma che vada al di là di questo ambito locale. Benefici... beh... benefici in questo momento sono solo benefici dal punto di vista della consulenza o di interrapparti... dal punto di vista teorico però [...] e poi... diciamo egoisticamente diciamo tra virgolette, la possibilità di attingere a dei fondi che non siano esclusivamente fondi diciamo così comunali, provinciali ecc ma fondi un po' più cospicui che sono appunto i fondi della Comunità Europea lì insomma privilegiano effettivamente anche un consorzio piuttosto che la singola cooperativa’

[Coop1]

Solo in un caso è stato possibile rinvenire un discorso più identitario di settore all'interno della cooperazione sociale. L'appartenenza al Forum del Terzo Settore costituisce un mezzo, almeno in linea teorica, per presentarsi come corpo unico di fronte all'attore pubblico, ma anche per riflettere sui temi propri del settore. Dal punto di vista sostanziale, tuttavia, l'appartenenza al Forum viene descritta tutt'altro che come una esperienza positiva data l'incapacità di superare le differenze individuali di per sé ineliminabili per concentrarsi invece sugli elementi di interesse comune come settore. La presenza di questo muro individualistico ha impedito anche la costruzione di un consorzio *ad hoc* a livello regionale per la cooperazione di tipo B. Le difficoltà incontrate sembrano evidenziare soprattutto la debolezza, se non addirittura l'inesistenza, di una identità che possa essere percepita come comune mentre prevalgono, al contrario, atteggiamenti campanilistici ed individualistici.

'Noi per esempio abbiamo il Forum del Terzo Settore, anche all'interno del forum provinciale incontriamo queste resistenze... tipo la cooperazione... infatti stiamo pensando seriamente o di scorporare o di uscirne perché non si riesce a capire bene le cose, perché la cooperazione ha le sue regole e necessità, l'associazionismo ha un altro, il volontariato puro ha un altro, metterli tutti insieme molto spesso si può creare questa confusione e ingenerare nei terzi negli interlocutori maggiore confusione [...] il motivo per il quale siamo iscritti al forum del Terzo Settore perché credevamo ovviamente che l'unione fa la forza ecco, anche dal punto di vista di rivendicazione'

[Coop8]

Non mancano, inoltre casi in cui la costituzione di consorzi è stata resa impossibile dalla presenza di "pressioni" ambientali. Queste "pressioni" costituiscono un forte deterrente anche per l'istituzione di movimenti di sensibilizzazione contro la mafia o di tutte quelle realtà che in qualche modo collidono con gli interessi della stessa. Quelle persone che decidono di opporsi a questo stato di cose sono costrette a vivere nella segretezza come i carbonari di storica memoria.

'Riguardo alla raccolta differenziata dei rifiuti o parte della raccolta differenziata porta a porta, avevamo costituito un consorzio regionale ma poi è venuto meno perché sui rifiuti ci sono troppe... ci sono troppe... "pressioni" diciamo ecco... quindi abbiamo abbandonato e il consorzio è chiuso...'

[Coop8]

‘Dopo due anni di nascondimento... è nato... l’anti-racket no?... è nato il gruppo di anti-racket, che vuol dire che con la gente qui del territorio, con i commercianti e con gli imprenditori ci siamo nascosti due anni qua nella tipografia qua dietro a fare riunioni con alcuni perché bisognava non dirlo, e... dirlo all’ultimo momento quando l’associazione c’era... no?... soltanto il prefetto, soltanto il procuratore della repubblica sapeva questa cosa...’

[V2]

Infine, alcune cooperative hanno deciso di non intessere alcuna relazione di adesione formale a consorzi od organizzazioni ombrello di qualsiasi natura preferendo piuttosto la completa autonomia ed isolamento.

‘No al momento no... abbiamo dei contatti con delle organizzazioni a Cosenza, il consorzio Meridia, abbiamo fatto dei corsi di formazione anche da loro, preparatissimi, persone in gamba, abbiamo incontrato anche veramente... però poi abbiamo fatto una scelta diversa’

[Coop3]

‘Non c’è stata occasione, perché noi... faccio un esempio banale la lavanderia, anche la lavanderia ce la gestiamo da soli’

[Coop2]

Per quanto concerne le organizzazioni di volontariato la prima impressione è quella della ricerca di un senso nell’associazione che vada al di là di questioni puramente strumentali. Ecco che quindi l’affiliazione avviene con riferimento a realtà che riflettono l’identità della singola organizzazione associata. Associarsi significa riconoscersi in un progetto più grande, chiedersi sul significato di ciò che si sta facendo, anche attraverso il confronto. Tutte le organizzazioni di volontariato intervistate sperimentano questo tipo di legame associativo con realtà di raccordo che consentono non solo la creazione di capitale sociale, da impiegare nello sviluppo dell’attività di servizio, ma anche la riproposizione e riformulazione di questioni di senso che investono più da vicino la dimensione culturale, identitaria, delle organizzazioni associate.

‘Facciamo parte di tutte quelle organizzazioni forum e quanto altro che si occupano appunto di tutela dei diritti’

[V4]

‘Una rete di circa 20 associazioni che lavora in tutto il Sud Italia [...] è una bella realtà perché non è molto strutturata, [...] ci si incontra ogni anno per una settimana di vacanze studio, ci sono degli incontri durante l’inverno dei seminari di formazione, e c’è questo meccanismo della ricerca in comune, lì il terreno è chiaro cioè nessuno ha capito più degli altri, si ricerca insieme, si ricerca insieme... quali possano essere rispetto i bambini, i ragazzi, le famiglie in difficoltà delle soluzioni delle cose da costruire insieme’

[V1]

‘Facciamo parte del Calabria Crea che... è il coordinamento regionale delle comunità terapeutiche [...] far parte di un organismo così importante che comunque è anche attore all’interno di decisioni socio-sanitarie nella nostra regione è una cosa che ci rafforza, e soprattutto che ci pone nella condizione di condividere le nostre metodologie con gli altri, [...] di costruire un linguaggio comune, ognuno di noi sa di cosa si parla quando si parla di una certa cosa e questo è fondamentale, è importantissimo perché abbiamo creato una sorta di ponte tra noi e le altre comunità aderenti per cui ci aiutiamo molto laddove per esempio noi non riusciamo ad intervenire su un utente chiamiamo un’altra comunità di cui conosciamo il programma e conosciamo gli operatori e possiamo naturalmente affidarlo all’altra comunità sapendo che... essendo certi del fatto che non stiamo mandando l’utente allo sbaraglio e gli altri fanno con noi la stessa cosa, ecco c’è una sorta di collaborazione continua’

[V5]

Un discorso a parte deve essere fatto per l’associazione ai CSV, istituiti con legge nazionale 266/91 ma relativamente giovani sul territorio calabrese. Queste organizzazioni dislocate a livello provinciale hanno prevalentemente funzioni di consulenza e di promozione del volontariato. Sebbene non siano quindi pensate per essere un luogo di rappresentanza del volontariato organizzato, sui CSV locali si riflettono forti preoccupazioni sullo sviluppo di derive istituzionalizzanti che possano ingabbiare il volontariato all’interno di quadri normativi “impuri” o addirittura asservirlo agli interessi politici viste le particolari condizioni ambientali.

‘L’associazione fa parte del CSV di Cosenza [...] stè cose sanno un po’ di macchinette burocratiche amministrative in cui l’elemento della ricerca comune non è molto forte [...] cioè un po’ il rischio che il volontariato venga ingabbiato in questa operazione dei CSV è altissima, che venga istituzionalizzato no? che siccome si struttura perde la dimensione del radicamento, dello stare tra la gente, anche nella “libertà propositiva” no? della libertà dello stare, in qualche modo si va anche un po’ a patti con certe situazioni, allora questo mio non è che vuole essere un discorso

di purismo a tutti i costi però questo rischio è forte, in contesti inquinati come il nostro è fortissimo, diciamolo pure [...] Al di là delle persone, al CSV ci sono degli amici che operano ecc... non è in discussione questo, è proprio questo meccanismo evidentemente'

[V1]

'Siamo iscritti al CSV ma chiaramente non siamo parte attiva [...] Mm-mhh... l'idea di partecipare al CSV è quello di cercare attraverso il CSV di controllare in un certo senso che lo stesso CSV non diventi qualcosa di diverso ma continui a gestire una attività che sia ispirata dal volontariato, il rischio adesso secondo noi è comunque che diciamo questi centri di servizio diventino qualcos'altro'

[V4]

7.5.3 Relazioni tra organizzazioni di Terzo Settore

Dalle risposte date dagli intervistati riguardo le modalità associative a realtà di raccordo sovra territoriale, è possibile scorgere una certa debolezza del Terzo Settore calabrese nel costruire relazioni in rete con altre organizzazioni, tanto più se del medesimo settore. Campanilismo, individualismo, scarso interesse sul senso del proprio agire e privilegio dei vantaggi strumentali sono, usando delle parole chiave, i principali elementi esposti dai precedenti segmenti di intervista. Sicuramente esistono delle eccezioni che, tuttavia, non fanno altro che mettere ulteriormente in evidenza questa debolezza del Terzo Settore. Se dalle relazioni con enti sovra-territoriali si passa poi alle relazioni con altre organizzazioni di Terzo Settore al di fuori dell'ambito consortile o associativo ad una medesima organizzazione, ecco che dalle impressioni si giunge a dei caratteri meglio definiti e difficilmente negabili.

Ben sette delle otto cooperative dichiara di non avere rapporti con nessun'altra organizzazione di Terzo Settore, e se si considera che per alcune di esse si possono rintracciare solo legami con le confederazioni consortili, ben si comprende come queste organizzazioni operano fundamentalmente in condizioni di isolamento. La difficoltà ad intessere rapporti riguarda soprattutto, paradossalmente, le relazioni con le realtà operanti nel medesimo territorio. Le medesime difficoltà, anche se riscontrate in misura minore, sono vissute anche da alcune organizzazioni di volontariato.

'Nell'ambito territoriale diciamo che ancora c'è molto da lavorare [...] Questa educazione verso il lavoro in rete che ancora non esiste, sì... sinceramente ancora non esiste e bisogna attivarci perché insomma al più presto si possa realizzare'

[Coop1]

‘Il nostro comune forse avrà una 20 associazioni in loco tantissime associazioni di volontariato non profit che non so se sono solo sulla carta, cioè io operativamente ne conosco alcune ma anche con queste non abbiamo buoni rapporti, cioè buoni rapporti nel senso che la cooperazione in alcuni momenti no?, quali possono essere manifestazioni o il momento di essere uniti per una causa... allora ognuno si coltiva il proprio orticello e naturalmente altri dicono delle scuse, sinceramente siamo un po’ delusi di questo’

[V3]

‘Si diciamo che abbiamo rapporti con altre cooperative, comunque se dobbiamo lavorare a me piace il discorso di rete, non mi piace chiudermi sarebbe anche stupido no... abbiamo partecipato a diversi tavoli istituzionali dove ci sono vari attori... ma... ognuno si cura il proprio orticello... purtroppo non funzionano... secondo me è una questione culturale [...] io ho visto molta diffidenza e molta reticenza anche ad allargarsi mentre invece per quanto mi riguarda, io... ho rapporti con altri presidenti di cooperative che sono miei amici però poi effettivamente ognuno si deve curare il proprio orticello...’

[Coop6]

‘A livello locale è completamente assente anche perché che io sappia non so quante cooperative di tipo B ci sono sul territorio...’

[Coop8]

Per quanto sembrerebbe essere una condizione afferente la dimensione degli atteggiamenti, orientati verso la diffidenza e l’individualismo, talvolta è il forte squilibrio della dimensione organizzativa stessa a determinare l’impossibilità di investire risorse nell’intessere relazioni con altre organizzazioni. Un problema che sembra riguardare soprattutto, data la loro stessa natura maggiormente *labour oriented*, le cooperative sociali.

‘All’inizio sì, fino a pochi anni fa facevamo questo discorso... poi niente per via che siamo rimasti anche in pochi ci siamo dovuti piano piano stringere e non possiamo avere in questo momento... una forza che all’esterno ci riporta a dove eravamo prima, ecco contatti con altre realtà, scambi... ed era importantissimo come facevamo prima però siamo rimasti in 6 e ci dobbiamo dividere per 10 [...]... anche parlare con un amico... noi siamo talmente responsabili perché ecco il discorso di prima al contrario di chi decide per altri noi dobbiamo decidere noi stessi per noi stessi, io se mi ammalo devo pensare che i miei colleghi hanno una punta in meno quei giorni che io posso mancare’

[Coop4]

D'altra parte anche tra organizzazioni di volontariato è possibile rinvenire una debole capacità di raccordo, soprattutto negli intenti e nel senso attribuito al proprio operato, come denunciato prima da alcuni intervistati in merito alle organizzazioni affiliate al CSV. Le organizzazioni di volontariato sembrano avere una migliore capacità aggregativa della cooperazione sociale, che tende a rimanere maggiormente isolata, ma nonostante questa maggiore aggregazione manca la capacità di operare insieme ed in modo funzionale per il perseguimento di certi obiettivi, disperdendo in questo modo risorse sinergicamente applicabili se solo i contenuti della rete fossero di un altro segno.

'Personalmente lo trovo abbastanza sordinato, non tanto come mancanza di capacità aggregativa ma nel senso che magari più lo stesso settore... la stessa parte di settore viene trattata da più organizzazioni quando invece si potrebbero concentrare le forze e fare meglio qualcosa o... penso che... l'assenza di coordinamento fa sì che le forze si disperdono e laddove le forze ci sono che non vengano impiegate nel modo migliore...'

[V5]

'Relazioni sia formali che informali per il motivo che noi comunque collaboriamo... per esempio svolgiamo le nostre attività in collaborazione con la Caritas e abbiamo comunque una organizzazione che è stata co-fondata dal nostro fondatore, una ONLUS che svolge attività di servizi ma praticamente la maggior parte dei soci fondatori della nostra organizzazione sono un po' anche fondatori dell'altra organizzazione e partecipano a quella realtà e quindi ci sono stretti legami sia formali che informali'

[V4]

'Formalizzate in maniera continuativa no, a volte si attuano dei protocolli di intesa con altre organizzazioni che condividono... voglio dire delle iniziative che questa associazione fa ma formalizzate no!, informali si, noi per esempio ci occupiamo di prevenzione e quindi spesso voglio dire abbiamo a che fare con associazioni che contrattano il disagio giovanile...'

[V5]

Solo in due organizzazioni di volontariato si è rilevata una maggiore propensione ad un lavoro di rete in cui la dimensione del senso dell'agire è oggetto di interesse al pari di quelli che potrebbero essere i vantaggi derivanti da una cooperazione *sic et simpliciter*

‘L’associazione XXX, ma anche non lo so... con YYY... con la associazione XXX ci sono progetti di servizio civile insieme ma anche dei percorsi formativi, non so alcuni campi scuola d’estate, attività insieme con i minori, tornei di calcetto con i ragazzini, quindi una collaborazione sia sulle cose che si fanno insieme sia sull’aspetto formativo anche più di ricerca politica...’

[V1]

‘Oggi 2 di noi sono a Roma, [...] sono a Roma per fare una realtà di reti per il mezzogiorno e sono la a patteggiare e i nostri diranno “noi ci stiamo però mettiamo uno sbarramento di qualità sociale, non chiunque voglia iscriversi a questa rete” [...] cioè non a chi voglia entrare gli diciamo di sì per diventare tanti ma lo sbarramento sulle metodologie e filtro di qualità, ecco non ci interessa essere forti ma avere la forza di 4 idee chiare, valori [...] Tanti servizi, tutti quei servizi lì quando c’hanno la righetta rossa è perché sono servizi nati sul territorio non da soli, quelli che hanno la riga blu li abbiamo fatti da soli, quelli con la righetta rossa li abbiamo fatti insieme ad altri gruppi, cooperative, associazioni e sono tanti. Da lì si deduce... deduce no? Quello che abbiamo costruito da soli, perché vedevamo che era difficile imbarcarci per quella idea di fare insieme, ma la maggioranza è invece fatta insieme ad altri’

[V2]

7.5.4 Relazioni con la comunità

Il tipo di legami mantenuti dalle organizzazioni di Terzo Settore con la comunità entro la quale operano si mostrano particolarmente variegati. La modalità più comune di interazione con la comunità riguarda la capacità di sensibilizzarla rispetto certe tematiche e problemi. Il ventaglio delle modalità usate è ampio, dalle manifestazioni in piazza alla organizzazione di piccoli eventi *ad hoc*, fino all’utilizzo dei mezzi di comunicazione.

‘Quando hanno fatto il sindaco nuovo dopo il commissariamento per mafia qui, il giorno dopo qualcuno ha messo il fuoco alla porta del comune no? e... i nostri gruppi hanno tirato la piazza e nel pomeriggio poi sono arrivati partiti, i sindacati, ma i nostri erano già in piazza, ecco per dire non abbiamo sappiamo distinguere il sindaco cretino dall’attentato al sindaco cretino, sappiamo distinguere la democrazia da chi gestisce male la democrazia, la democrazia viene prima... noi la piazza la tiriamo su questi valori, su questi temi, e perciò tante feste sulla piazza o convegni ormai i nostri li gestiscono tranquillamente, sanno gestire le strade, la piazza la protesta la sanno tirare, perché sanno mettere su il palco, sanno mettere su i relatori, sanno andare sui giornali, sanno andare in televisione perché basta mettere giù quattro frasi chiare, loro sanno questo’

[V2]

‘... In questo momento abbiamo un gruppo giovani che abbiamo reclutato attraverso una campagna fatta nelle scuole e nelle università’

[V4]

‘È chiaro che per restituire quel ruolo attivo di cui parlavamo all’inizio citando lo scopo sociale della cooperativa e le ragioni che hanno spinto i ragazzi a costituire la cooperativa è importante che queste persone instaurino anche delle relazioni al di fuori delle mura della struttura in cui sono ospitati quotidianamente, questo perché intanto arricchisce la loro personalità, la loro capacità di relazione e quindi rientra tra i programmi di riabilitazione ma al di là di questo... credo che sia un bene per la comunità per la cittadinanza essere sensibilizzata [...] Come posso dire... alla esperienza che vivono queste persone, quindi da qui quelle iniziative chiamiamole di ricreazione, così come allestire spettacoli teatrali aperti alla cittadinanza...’

[Coop7]

Sensibilizzare la comunità significa confrontarsi con i luoghi comuni e la diffidenza in uno sforzo di perseveranza che talvolta richiede anche periodi lunghi di gestazione. Come è stato osservato per le *charity* inglesi intervistate, anche le organizzazioni di Terzo Settore italiane si trovano a dover fronteggiare percezioni sociali e vari fenomeni di etichettamento. Costruire una cultura diversa, dell’accoglienza, dell’apertura e della solidarietà richiede tempo e perseveranza.

‘Il territorio all’inizio non rispondeva inizialmente erano scartati i ragazzi ormai ci sono da così tanti anni fanno parte dell’ossatura di questa comunità’

[V5]

‘La popolazione è molto diffidente sulle iniziative, sulle novità, e quindi questa è una delle difficoltà all’origine anche di creare un all’interno un gruppo che si formasse per realizzare la associazione, cioè la diffidenza ci porta molte volte a non credere in quello che si fa, quindi aver realizzato una cosa del genere porta poi la gente “ah non è possibile, è vera?... si può fare qualcosa di concreto di reale” e quindi sfatare il mito dell’associazione fantasma che magari ha la sede non so dove, cioè noi effettivamente l’abbiamo realizzata siamo qua [...] la gente vede che effettivamente si crea qualcosa e comincia diciamo ad essere meno diffidente e ad appoggiarci su alcune iniziative ed attività che in futuro... abbiamo in programma di realizzare per entrare più direttamente cioè farci conoscere farci... strada in un modo forse più incisivo... essere più incisivi dipende anche da noi no?’

[V3]

‘L’inserimento lavorativo è stato davvero difficilissimo, è stato veramente qualcosa di... cioè io ad un certo punto qualcuno mi ha presa anche pazza [...] il problema dell’inserimento lavorativo era ovviamente il soggetto e la famiglia... perché se lei pensa che il minore a rischio ha quasi sempre una famiglia a rischio alle spalle, e quindi non è solo l’intervento sul minore ma l’intervento poi deve essere anche allargato alla famiglia, quindi poi ovviamente nel momento in cui io andavo da un artigiano a dire “guarda io avrei bisogno che tu mi inserisci un minore”... venivano pagati, c’era un incentivo sia per i minori che per gli artigiani, però... ovviamente la diffidenza è stata tanta [...] perché poi avevamo dei soggetti che erano già entrati nel circuito penale, però avevamo altri soggetti che poi erano “puliti” perché poi appartenevano a famiglie a rischio, ad alto rischio... “famiglie” [...] ovviamente io ad un certo punto ho dovuto dire chi intendevo inserire e un artigiano non lo scorderò mai mi ha detto in dialetto “ma chistu proprio pi ’mmia ’u sciglisti” [...] È stato un lavoro molto molto sottile però è stato, sinceramente, apprezzato parecchio dagli enti...’

[Coop6]

Il legame di molte OdV con il mondo della Chiesa aiuta, rispetto la cooperazione sociale, un maggiore radicamento con il territorio. L’istituzione ecclesiastica favorisce l’identificazione delle organizzazioni di Terzo Settore all’interno di un contesto tendenzialmente diffidente dove si pensa *a priori* che niente possa essere fatto per niente. In queste situazioni è favorito anche un ritorno spontaneo della comunità sia attraverso il volontariato che attraverso la richiesta di intervento. Per quanto l’istanza di aiuto da parte della comunità possa sembrare un fenomeno banale e scontato, in realtà evidenzia innanzitutto la consapevolezza della esistenza della organizzazione, il che implica che questa deve essersi fatta conoscere attraverso il proprio operato, e in secondo luogo il riconoscimento sociale del suo operato.

‘Nell’89 eravamo un gruppo di volontariato... eravamo quelli della chiesa, cioè la gente non ci identificava con una associazione, eravamo quelli delle due parrocchie in cui operavamo, dei volontari delle persone disponibili ad andare, facevamo la catechesi, il doposcuola, un’azione pastorale sociale [...] per la gente siamo sempre rimasti quelli della chiesa [...] cammini per strada la gente ti ferma, ti chiede qualcosa, per alcuni questo è proprio chiaro, siamo una presenza riconosciuta ehh... cercata [...] Nel frattempo è nata un’altra piccola esperienza sul territorio proprio su richiesta delle mamme del quartiere qui sotto, su richiesta delle mamme abbiamo chiesto ad un paio di volontari che vengono in uno dei nostri dopo-scuola di provare a far nascere una piccola esperienza di attenzione, allora tre giorni a settimana c’è un piccolo dopo-scuola nei locali della scuola proprio, è stato fatto in collaborazione con la scuola’

[V1]

Non è mancato chi durante l'intervista ha posto in modo problematico la capacità di risposta della comunità ai tentativi di sensibilizzazione della propria organizzazione. Alle grandi manifestazioni dagli importanti contenuti politici ma estranee ad un contesto affetto invece da diverse problematiche, prevalgono in termini di partecipazione le necessità primarie del lavoro. Difficile dire se il problema risieda nello scarso interesse di una popolazione attenta solo ai propri interessi o, piuttosto, se sia la cooperativa a non comprendere per scarsa sensibilità di quanta poca appetibilità godano problemi che per quanto importanti sono lontani migliaia da un contesto afflitto da questioni di immediata rilevanza.

'La risposta non è eccellente la comunità, ripeto, risponde se sollecitata ma se sollecitata su determinati interessi e su determinate situazioni individuali, per esempio c'è stata l'ultima manifestazione alla quale noi non abbiamo aderito, un esempio, quello sull'Europaradiso che è un insediamento turistico che investitori israeliani vogliono fare qui sulla foce del Neto, una zona protetta insomma c'è una grande discussione tra ambientalisti... è un mega villaggio si parla di 100 mila posti, qualcosa di allucinante, però la gente con il ricatto del lavoro, c'è il ricatto del lavoro, partecipa, quando facciamo delle manifestazioni che parliamo di un benessere generale che appartiene a tutti difficilmente troviamo riscontro, quando si fanno manifestazioni sulla legalità o comunque su altri argomenti generali...'

[Coop8]

7.6 Volontari e personale retribuito

7.6.1 I volontari

La presenza di volontari all'interno di una organizzazione di Terzo Settore costituisce indubbiamente un importante punto di contatto con la comunità di appartenenza. Una prima osservazione riguarda la totale assenza di volontari non soci all'interno di cooperative di tipo B. La spiegazione è da attribuire alla particolare finalità di questa tipologia di cooperativa il cui scopo è l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. La presenza di volontari costituirebbe un *no-sense* sottraendo del lavoro a dei possibili potenziali lavoratori da integrare.

‘All’inizio si era registrati nel registro ma poi non hanno mai esercitato, in effetti poi nella cooperativa sociale non c’è questo grande bisogno di volontari [...] una cooperativa di tipo B non penso che ci sia una grossa percentuale di volontari... [...] diventa anche difficile giustificare la presenza del volontario, a quel punto o diventa lavoratore... nel senso se io ho dei ragazzi... cioè... se io dovessi tenere un volontario qui all’accettazione che senso ha?’

[Coop3]

Per quanto concerne la cooperazione di tipo A e le organizzazioni di volontariato un primo aspetto da considerare sono le modalità attraverso le quali i volontari si presentano presso le organizzazioni. Le modalità più comuni sono quelle del reclutamento attraverso il canale del servizio civile, usato da una cooperativa sociale e da due organizzazioni di volontariato, e del canale basato sulla conoscenza, ovvero i volontari si presentano spontaneamente dopo aver sentito parlare dell’organizzazione. Quest’ultima modalità riguarda tre organizzazioni di volontariato. In altre due organizzazioni di volontariato il canale prevalente è quello del reclutamento attraverso i canali dell’associazionismo cattolico, sebbene anche in un’altra OdV è possibile rintracciare la presenza di alcuni volontari “stagionali” caratterizzati dalla comune appartenenza ad un ambito di matrice cattolica. In un solo caso è stato individuato l’uso del CSV per reclutare nuovi volontari così come solo una delle organizzazioni, nello specifico una di volontariato, si è attivata andando per le scuole a sensibilizzare i giovani ed invitandoli a dedicare parte del loro tempo in attività di volontariato. Tra le cooperative sociali intervistate di tipo A tre su quattro hanno dichiarato invece di non avere nessun volontario. La quasi totale assenza di volontari nella cooperazione sociale era d’altronde stata evidenziata anche dall’analisi statistica compiuta nel precedente capitolo.

‘Sì, abbiamo proprio i volontari istituzionalizzati per che noi tramite la rete Pollicino abbiamo fatto domanda per il servizio civile per cui da noi adesso ci sono 5 ragazzi del servizio civile che operano nel settore sociale’

[Coop1]

‘D’estate arrivano scout da tutta Italia per dare una mano, oppure... per i campi scuola, il livello di coinvolgimento è abbastanza ampio, parliamo di diverse centinaia di persone [...] Il tam tam amicale, poi il giro delle parrocchie... ehh... il CSV, alcune volte non sanno cioè quando qualcuno gli chiede di fare volontariato non sanno dove mandarli e chiamano noi, perché poi di associazioni non ce ne sono tante che operativamente... cioè ci sono tante associazioni spesso che però non sanno come impegnare i volontari’

[V1]

‘Siccome tutto ruota intorno alla figura di questo sacerdote molti volontari sono parrocchiali, persone vicine alla Chiesa, per cui è semplice no? Il fatto di andare a visitare gli ammalati o consolare gli afflitti, il dettame che spesso viene preso alla lettera per cui ecco che ci sono...’

[V5]

‘Attorno a noi ruota della gente che presta volontariato per l’oratorio ad esempio, con i ragazzi, che comunque fanno poi capo pure a noi qua nella casa famiglia cioè è un giro molto largo... una ventina di volontari...’

[V3]

‘... In questo momento abbiamo un gruppo giovani che abbiamo reclutato attraverso una campagna fatta nelle scuole e nelle università e comunque diciamo perché sul territorio molti ci conoscono e quindi si presentano e vogliono svolgere attività di volontariato.’

[V4]

Affrontato il tema dei canali di reclutamento un successivo passaggio riguarda le modalità di integrazione del volontario all’interno della organizzazione. È stato chiesto cioè se il ruolo dei volontari fosse stabilito in base a dei documenti formali, se e in che misura venisse fatta una selezione dei volontari e in che tipo di attività fossero coinvolti. Per tutti i volontari provenienti dal servizio civile² è previsto un qualche grado minimo di formalizzazione del loro operato, la loro selezione viene effettuata a monte dai responsabili del servizio civile e la loro attività viene monitorata al fine di controllarne l’utilizzo. Altre organizzazioni, come anche abbiamo visto precedentemente, effettuano una selezione dei volontari dovendo avere questi ultimi una formazione alle spalle adeguata al tipo di servizio prestato e all’utenza. In generale la tendenza che sembrerebbe emergere è quello, tuttavia, di un volontariato basato essenzialmente sulla spontaneità con poca o nulla selezione dei volontari se non in termini di indirizzamento degli stessi verso le attività più adeguate alle loro caratteristiche.

‘Intanto come cooperativa abbiamo il regolamento interno che prevede anche queste cose, per quanto riguarda i volontari del servizio civile ci sono delle regole cui dobbiamo attenerci per quanto riguarda l’espletamento del servizio civile, quindi ci sono regolarmente le ispezioni, ci sono corsi di formazione per i volontari che vengono fatte insieme ad altre cooperative’

[Coop1]

‘No colloqui no, vengono magari invitati semplicemente a vedere come si svolge la nostra attività e scegliere liberamente se condividerla oppure no...’

[V4]

‘No quando arrivano fanno una chiacchierata con i responsabili del centro dell’attività e poi si gioca molto in termini di relazionalità personale... non esiste una selezione ma è proprio un modo di stare nostro, cioè secondo me tutti sono capaci e tutti sono incapaci evidentemente... essendo una cosa che è molto legata non tanto al compito ma al rapporto tra le persone’

[V1]

‘Si con tutti i volontari la collaborazione è formalizzata... c’è un documento [...] c’è il volontario che sta al centralino, c’è il volontario che fa servizio di accompagnamento e trasporto, c’è il volontario che fa animazione, c’è il volontario che fa... non lo so anche... lezioni private a chi deve fare recupero...’

[V5]

Il tipo di attività che vede maggiormente l’impiego dei volontari è quella di animazione, attività che non richiede di per sé una specializzazione quanto piuttosto una propensione personale. Per la messa in opera, invece, di servizi ad alto contenuto specialistico si preferisce l’adozione di personale retribuito o l’utilizzo di volontari dotati di *background* formativo adatto al tipo di servizio reso (a tal proposito si può guardare anche all’estratto dall’intervista alla V3 citato nel paragrafo dedicato ai processi di professionalizzazione).

‘Nella ludoteca quella di animatore, invece nei disabili quella di animatore oppure come dire... aiutare... i disabili nelle case... tenere compagnia...’

[Coop1]

‘Questi qui hanno in mente di fare una opera buona, noi poi secondo quello che sanno fare li mettiamo... perché abbiamo più attività, abbiamo attività hard, delle attività con tossicodipendenti con handicap grave ecc... li li mandiamo pochissimo se non chi magari fa il doposcuola al tossicodipendente [...] non li facciamo entrare invece nel centro di riabilitazione, li facciamo entrare solo quelli che fanno tirocini quelli che studiano la materia... oppure nel centro di riabilitazione soltanto quando in estate facciamo le cose al mare. Avendo tante attività dove c’è un bisogno di aiuto differenziato li graduamo così [...] noi crediamo che i servizi siano una cosa un po’ più seria, sono servizi, sono... sono... una declinazione del welfare, non una declinazione del volontariato’

[V2]

La formazione dei volontari costituisce un altro passaggio interessante. Sotto questo aspetto due sono i tipi di formazione intrapresa, una di carattere più operativo riguardante il servizio vero e proprio, ed un altro sul senso del proprio operato, una formazione quest'ultima non intesa come momento astratto fine a se stesso ma di informazione e coinvolgimento sulla prospettiva "politica" adottata dalla organizzazione risultando in questo modo complementare alla formazione di carattere operativo. La formazione operativa contribuisce a ridurre il senso di smarrimento dei volontari, armati di buona volontà ma il più delle volte del tutto disinformati sul tipo di attività loro richiesta e sui comportamenti da loro attesi. La formazione di senso diventa complementare nel fornire la dimensione della consapevolezza.

'La formazione è quella di una parte teorica prima, quindi mettere a conoscenza di quello che è il progetto, dove andranno ad operare, a questo segue una fase concreta cioè quella di essere accompagnati da... nei posti di "lavoro", fare conoscere quello che è l'utente, quindi creare questa relazione tra l'utente e il volontario e poi c'è ovviamente una parte pratica nel senso che lavorare autonomamente in queste cose... seguiti dal coordinatore'

[Coop1]

'La formazione è nostra di struttura cioè chiamiamo qualche esperto magari anche nel momento del rapporto con gli utenti, ecco magari gli psicologi, abbiamo sempre un contatto e quindi automaticamente una nostra esigenza di conoscere determinate cose, però siamo in attesa di avere un corso strutturato, abbiamo fatto richiesta per un corso come struttura di formare i nostri operatori con formatori esterni [...] secondo me il succo di tutto è anche quello, la formazione, il sapere di quello che uno va a fare molte volte ci si improvvisa volontari e non si sa neanche di che cosa'

[V3]

'Dunque almeno una volta ogni due mesi, tre mesi poi dipende se ci sono volontari nuovi o volontari vecchi, facciamo degli incontri in cui informiamo i volontari a quella che è la mission dell'organizzazione e anche a quelli che sono gli aspetti importanti del loro ruolo di volontari... [...] Si alcuni ce ne sono, abbiamo volontario medico ed infermiere... loro non hanno bisogno di corsi di formazione per quanto riguarda la professione ma rispetto lo stare all'interno della comunità con delle regole anche con delle indicazioni da dare all'utenza per quello hanno bisogno di un corso di formazione...'

[V5]

‘E poi c’è un altro pezzo che è quello più meramente formativo che è di ricerca di senso. Con i volontari che lavorano con i minori una volta al mese trasversalmente c’è un incontro più formativo su delle tematiche, sull’accoglienza e quindi lì è proprio un elemento formativo’

[V1]

La sfera delle motivazioni che informano la decisione di prestare volontariato presso una organizzazione ci fornisce una idea di quale sia il reale potenziale del volontariato all’interno delle dinamiche tra dimensione di servizio e dimensione identitaria. È necessario tuttavia fare una precisazione. Essendo le interviste state fatte ai responsabili delle varie organizzazioni è chiaro che quello di cui si parla costituisce la descrizione della percezione degli stessi responsabili in merito alle possibili motivazioni dei loro volontari. Non si pretende quindi di sviscerare il tema delle motivazioni dei volontari a fondo, ma solamente, e più modestamente, di ricavare degli spunti di riflessione utili all’economia del discorso che si intende fare.

In accordo con le risposte date dagli intervistati, la motivazione prevalente nel prestare volontariato sembrerebbe essere quella di trovare, attraverso una esperienza ritenuta comunque formativa, un futuro impiego. I percorsi prefigurati sono essenzialmente due, quello di fare la gavetta all’interno della stessa organizzazione o piuttosto di sfruttare il riconoscimento formale dell’esperienza —si pensi al servizio civile e alla propaganda fatta a riguardo della sua capacità formativa— per arricchire il proprio CV.

‘Vengono persone con l’idea del lavoro, vengono molto di meno con l’idea del volontariato però chi viene con l’idea di volontariato con poi fare questo passaggio noi lo sconsigliamo da subito e poi ho una paura di questi... è una paura mia eh!!!’

[V2]

‘Chi viene con l’idea del lavoro tra i giovani la percentuale è alta, dei giovani con l’idea che poi rimangono perché fanno la gavetta è bassa’

[V5]

‘Mascherati! Per cercare poi di entrare in qualche modo’

[Coop8]

Ovviamente non tutti i volontari sono mossi dall'idea del trovare lavoro. Questo è chiaro ad esempio per la presenza tra i volontari nelle varie organizzazioni di persone con un proprio percorso lavorativo maturato altrove. Presso le organizzazioni si presentano tuttavia anche giovani ragazzi mossi da imperativi etici —prevalentemente di natura religiosa come evidente dalla presenza rilevante di volontari reclutati attraverso i canali dell'associazionismo cattolico—, da bisogni di socialità o da una ricerca interiore.

'I volontari che si presentano con l'idea di trovare lavoro ci sono anche qua, ma comunque sono un numero limitato di persone rispetto alla totalità...'

[V4]

'Forse inizialmente hanno l'idea di dare una mano a qualcuno, che è un'idea insomma abbastanza... che è bella insomma presa nella sua genuinità... credo che nel tempo per chi poi ha deciso di restare viene fuori quella dimensione della ricerca per la propria vocazione, cioè quello che dicevo prima... ad un certo punto quando uno poi dopo l'emotività iniziale, gli impatti, i ragazzetti che ti saltano addosso, i bacini, la caramella, poi se uno si radica decide di prendere pezzi del proprio tempo di impegnarli in queste cose che sono faticose, di attenzione verso gli altri, c'è proprio un meccanismo di ricerca che nelle persone scatta'

[V1]

Infine, volontari possono essere anche coloro che hanno beneficiato precedentemente dell'azione di intervento della organizzazioni di Terzo Settore una volta che il loro percorso sia completato o maturato. Questa modalità è stata riscontrata tuttavia in una sola OdV.

'Ci sono delle realtà belle, tipo il ragazzo che ha fatto tutta la trafila del doposcuola con coi ora va ancora a scuola perché ha perso qualche anno, un percorso accidentato e così via, che è un vero operatore il pomeriggio nel doposcuola, cioè è quello ... uno dei volontari più presenti, Gianni è un altro così. Ci sono delle storie in cui vedi che le persone sono cresciute nell'esperienza e hanno maturato una attenzione per i propri fratelli più piccoli, i propri cuginetti, gli estranei... diversa rispetto quello che era nelle generazioni precedenti'

[V1]

7.6.2 Personale retribuito

All'interno delle organizzazioni di Terzo Settore intervistate il personale retribuito è in genere parte della compagine sociale. Questo è particolarmente evidente per le cooperative sociali, in particolar modo per quelle nate come percorso di *self-employment*. Le organizzazioni di volontariato invece impiegano un numero decisamente minore di personale retribuito e, anche in questo caso, questo personale tende ad essere parte integrante della organizzazione. Si tratta tuttavia di personale a basso livello di qualificazione.

Nel caso in cui *staff* retribuito venga impiegato al di fuori di quelle che sono le risorse interne, si tratta sempre di individui che lavorano con contratto a termine. Questa modalità contrattuale è il risultato della dipendenza per i propri fondi dai flussi di pagamento per convenzioni o progetti la cui durata nel tempo è limitata. Lo scadere dei termini contrattuali di convenzione, o la conclusione dei progetti, con l'estinzione dei pagamenti dovuti e l'assenza di flussi di risorse alternative e relativamente certe, pone l'organizzazione nella impossibilità di assicurare lo stipendio al proprio personale determinando conseguentemente la preferenza di contratti a tempo determinato.

'Noi non abbiamo dipendenti nella cooperativa, sono tutti collaboratori. . . contratti a progetto ex co.co.co, perché siamo legati ai progetti con una data di inizio ed una data di fine, quindi insomma, non possiamo. . . la nostra forza economica non ci consente in questo momento di avere dei contratti di dipendenza. . . ehh. . . questa è una nostra prospettiva futura speriamo'

[Coop1]

'Abbiamo un dipendente socio svantaggiato e un dipendente non socio, abbiamo avuto oltre 9 dipendenti poi licenziati quando l'appalto è scaduto'

[Coop5]

'Come staff pagato poi ci avvaliamo anche di figure esterne, professionisti, professionisti a tempo determinato. . .'

[Coop6]

'... Se abbiamo la necessità di svolgere dei progetti in modo molto tecnico allora facciamo dei contratti a progetto con persone specializzate'

[V4]

‘Noi riusciamo ad andare avanti soltanto se ci vengono approvati dei progetti ma la difficoltà è quella di dare stabilità all’intervento tant’è che noi come cooperativa di tipo B non abbiamo dipendenti a tempo indeterminato, sono tutte collaborazioni... perché è legato all’intervento’

[Coop8]

Escludendo la modalità di ingerenza politica di cui si è già parlato, l’acquisizione del personale avviene attraverso due canali principali: il primo è quella della presentazione spontanea di CV presso le organizzazioni, magari sotto suggerimento di qualcuno, il secondo è la convocazione attraverso contatti personali dall’interno dell’organizzazione stessa. Laddove sono richieste competenze specifiche di carattere professionale, anche se la convocazione avviene attraverso canali personali, segue comunque un colloquio ed una selezione basata sia sulla acquisizione delle competenze richieste che, in alcuni casi, sulla affinità etica (intesa in senso largo) del potenziale impiegato rispetto l’organizzazione. La giustificazione della selezione su base soggettiva, quale può essere quella della dimensione etica, è data dalla natura “sensibile” del tipo di servizio reso. Decisamente più raro l’utilizzo di canali maggiormente formalizzati, quali l’uso dell’ufficio di collocamento o l’inserzione presso giornali o altri media.

‘Per quanto riguarda i cosiddetti... le persone che vogliono lavorare... quindi i non soci... ad una loro richiesta di lavoro noi valutiamo il bisogno e la disponibilità e poi ovviamente c’è sempre un periodo di prova, questo. Per quanto riguarda le professionalità invece noi valutiamo ovviamente la professionalità quindi il CV che abbiano i requisiti che sono richiesti perché i progetti richiedono dei requisiti specifici, se bisogna che ci sia un assistente sociale nel progetto beh deve esserci per forza un assistente sociale’

[Coop1]

‘Parecchia gente cerca lavoro... c’è sempre chi presenta il CV ti viene a chiedere se c’è possibilità di lavorare magari, oppure... se sanno che inizia una nuova attività, perché tanto lo sanno, se si apre una attività si sa no??... e quindi viene e dice ‘ho saputo che...’ e quindi già si presentano alla porta, vengono segnalati più o meno da amici, parenti, da politici quindi poi... però alla fine è importante che decidiamo noi’

[Coop3]

‘[La scelta viene fatta] sulla base della professionalità e soprattutto sulla condivisione dei valori che sono propri del nostro centro e sicuramente questo è un momento

importate e preliminare, cioè trovare delle persone che oltre ad avere una competenza professionale condividono con noi valori ed obiettivi [...] Abbiamo all'interno dei nostri soci degli esperti del settore in cui operiamo, ci sono psicologi, psichiatri, assistente sociale, avvocato ecc... quindi poi alla fine diciamo in relazione alle professionalità che vengono ricercate si cerca di attingere al bacino di conoscenze che direttamente abbiamo'

[V4]

7.7 Compagine sociale e processi decisionali

Le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali calabresi si contraddistinguono l'un l'altra anche nelle caratteristiche che delineano la compagine sociale. Queste differenze esistono sicuramente in ragione delle diverse previsioni normative emanate per regolare volontariato organizzato e cooperazione sociale determinando una struttura di vincoli ed opportunità. L'assenza di obbligatorietà di soci volontari per la cooperazione sociale influisce ad esempio nel determinare una presenza estremamente bassa di questa categoria all'interno delle diverse cooperative. Ciò nonostante, in ben tre delle cooperative sociali intervistate la compagine sociale era formata, seppur non interamente, da soci volontari.

È necessario in questo caso dilungarsi un po' nel descrivere il percorso affrontato da queste tre cooperative, ritornando talvolta su elementi già in precedenza citati. La prima di queste cooperative appartiene alla tipologia A, i suoi soci volontari costituiscono il nucleo fondatore della cooperativa nata per mantenere un centro residenziale per anziani fondato a sua volta dal vecchio sacerdote. I soci fondatori sono nel caso specifico tutti professionisti, appartenenti tutti al medesimo paese e tutti impegnati in altre attività lavorative. Oltre alle loro attività da professionisti, molti di questi soci fanno parte, o hanno fatto parte, della classe politica locale. I nuovi soci della cooperativa erano dipendenti non soci che hanno continuato anche in veste di soci ad essere retribuiti. Alla fine del percorso, la cooperativa risulta avere quindi ha una compagine sociale costituita da un gruppo di soci volontari e da un altro gruppo di soci che prestano servizio all'interno della cooperativa. Le altre due cooperative sono invece della tipologia B ed entrambe sono legate strettamente ad altrettante cooperative di tipo A. In entrambe le cooperative B parte della compagine sociale è formata da volontari. Questi soci volontari sono al contempo soci della

cooperativa di tipo A da cui la cooperativa di integrazione è nata, avendo tuttavia una posizione questa volta retribuita.

‘Abbiamo fatto soci tutti i dipendenti, tutti i dipendenti sono diventati soci della cooperativa, quindi da 12 unità siamo arrivati a 17 unità [...] tutti gli altri di cui io, sono 11 non dipendenti [...] alcuni sono liberi professionisti... ingegneri, commercialisti poi altri per esempio, poi per questo c’è la notorietà... infermieri, io che sono comandante della polizia municipale, un finanziere, dei muratori, uno che lavora in banca, un rappresentante di medicine [...] Ehh... alcuni soci della cooperativa fanno prima il sindaco... il vice presidente era il Sindaco, attualmente sono assessori, consigliere, adesso le amministrative qui e so già che diversi si metteranno nelle liste perché poi gira rigira siamo sempre gli stessi o da una parte o dall’altra’

[Coop2]

‘La cooperativa ha un CdA quindi noi come amministratori non siamo soci lavoratori ma che prestiamo solo come CdA e quindi che prenderà lo stipendio sono i soci e non soci svantaggiati e non... [...] noi siamo soci non volontari ma prestatori, non siamo comunque retribuiti, ma siamo soci dipendenti della cooperativa A’

[Coop5]

‘Ci sono soci volontari, però sono volontari nel momento in cui a parte qualcuno che è proprio volontario, gli altri sono volontari ma in attesa comunque di avere una possibilità lavorativa... i soci volontari sono anche soci della cooperativa A e lì sono soci lavoratori...’

[Coop8]

Il motivo per cui si è prestata attenzione a queste tre cooperative è quello di voler mettere in luce il fatto che tutti i soci “volontari” delle tre cooperative costituiscono dei casi del tutto particolari. Questo è vero particolarmente per le due cooperative di tipo B i cui soci sebbene volontari sono stipendiati dalla cooperativa “madre” rispetto la quale la cooperativa B costituisce un’appendice strumentale. In generale quindi la presenza di soci volontari, intesa come attività di impegno e responsabilità fornita a completo titolo gratuito costituisce, almeno per la cooperazione sociale calabrese, una evenienza piuttosto rara. In molte cooperative, dunque, la compagine sociale è costituita da personale retribuito o volontario in *stand-by* aspettando la possibilità di guadagnare in seguito alla approvazione di progetti o all’acquisizione di appalti. Alcuni soci retribuiti infine svolgono contemporaneamente una lavoro extra-cooperativa, caratteristica che consente, alle cooperative con questo genere di soci, di sopravvivere nei periodi più difficili attraverso forme di autotassazione.

‘Alcuni svolgono delle attività extra cooperativa, la maggior parte invece lavora esclusivamente in cooperativa [...] La maggior parte dei soci sono dei professionisti che lavorano con contratto a progetto nella cooperativa, quindi parliamo di psicologi, sociologi, assistenti sociali, alcuni... ehhh... lo stesso presidente, lo stesso tesoriere... eh...’

[Coop1]

‘Prima eravamo 9 soci, ora siamo 7 [...] Il medico, l’istruttore di attività sportiva e lo psicologo lavorano extra-cooperativa, io lavoro part-time in uno studio medico’

[Coop6]

Diversamente, e come previsto anche per legge, la compagine sociale delle OdV è costituita principalmente se non come spesso accade totalmente da volontari. In alcune OdV, tuttavia, la presenza di volontari è minore rispetto quella del personale retribuito.

‘Quelle del CdA, quindi io il presidente e gli altri membri del CdA, gli altri sono tutti retribuiti... alcuni a tempo indeterminato, altri a tempo determinato...’

[V5]

Parlando del personale organizzativo, nelle interviste rivolte alle cooperative sociali un tema in particolare si manifesta con una certa omogeneità. Tutti gli intervistati hanno sottolineato, talvolta a più riprese, il legame di amicizia che lega i soci fra di loro.

‘Si si ci sono ottimi rapporti, siamo amici...’

[Coop5]

‘Noi abbiamo una struttura la fortuna è che siamo abbastanza legati fra di noi, ecco dicevo prima che noi più che una cooperativa siamo un clan perché poi ci aiutiamo a vicenda cerchiamo di sostenerci’

[Coop3]

‘Un po’ come una famiglia, ci conosciamo tutti, alla base, quindi anche i dipendenti prima che essere soci dipendenti sono parenti amici e tutto quanto’

[Coop2]

Il tipo di legame dichiarato si basa su un ethos poco o affatto descritto nei suoi contenuti e si giustificano in base ad esso la selezione nella acquisizione di nuovi soci o i processi di scrematura avvenuti nelle prime fasi di sviluppo delle cooperative.

‘Conoscenze personali, il paese poi è piccolo... magari chi potrebbe essere un soggetto più o meno che condivide sempre che riesce a stare dentro la cooperativa perché poi i soci sono come un clan quindi devono avere anche una sintonia di valori, devono condividere dei valori, poi c’è stata anche una selezione chi è entrato chi è uscito in questi 10 anni [...] c’è sempre poi il periodo di conoscenza, capire poi se una persona che condivide i nostri valori...’

[Coop3]

‘Vabbè i soci vengono... reclutati in base a delle caratteristiche... intanto il CV, ovviamente... vabbè poi la conoscenza personale quindi una persona della società come dire rette, quindi con uno spessore morale di un certo livello, perché... siccome qui... voglio dire non si scherza quando si lavora nel sociale, quindi a rapporto con persone che hanno bisogno’

[Coop2]

Nelle interviste fatte ai responsabili delle OdV invece non è emerso niente di simile, se non in modo molto velato preferendo piuttosto rafforzare l’accento sul senso dell’agire, sull’identità che legava l’azione dei soci. Per quanto non se ne possa avere certezza, l’impressione ricavata dai continui richiami alla amicizia e ad un ethos non meglio definito nelle cooperative sociali è quella di un tentativo di sopperire alla reale mancanza di una elaborazione del senso dell’agire e di una identità organizzativa attraverso la sublimazione dei sentimenti di amicizia.

7.7.1 I processi decisionali

L’esternato legame di amicizia si palesa anche durante i processi decisionali i quali avvengono generalmente in sedi informali. Il CdA costituisce sempre il motore decisionale delle organizzazioni ma laddove sia necessario prendere delle decisioni rilevanti è l’intera assemblea dei soci ad essere consultata e a prendere la decisione.

‘Si decide insieme anche il tipo di lavoro da fare durante i progetti come organizzarsi, sicuramente il mio giudizio diciamo che la mia fortuna forse è quella di avere

un forte ascendente sui soci della cooperativa però... proprio perché io sono sempre stata ho messo sempre al corrente di tutto di quello che stava succedendo nel bene e nel male le cose poi si decidono insieme ecco, magari non ci sarà... molte volte i verbali del CdA vengono fatti proprio all'ultimo momento perché li dobbiamo fare ma non perché magari tante volte anche incontrandoci qua si decide poi si porta a conoscenza gli altri se magari non possono venire non ci sono... è un rapporto di collaborazione, di cooperazione in questo caso, i soci che ci siamo in questo momento siamo orientati in questo modo [...] per esempio in questo caso io con l'affidamento di questo progetto per l'asilo dovendo scegliere fra due soci ovviamente io ho riunito tutti quanti e ho detto "ragazzi che vogliamo fare?..." ognuno di loro sa quali sono le situazioni, sa chi merita di più nel senso di chi debba avere la priorità sull'altro'

[Coop6]

'Se ne discute tranquillamente, ma ecco ripeto a volte ci vuole il CdA perché bisogna convocarlo, ma in realtà ne discutiamo anche tra amici al bar [...] quando c'è un problema non ho lasciato decidere solamente al consiglio ma ho convocato l'assemblea... abbiamo intenzione di fare questo, che ne pensate... ecco'

[Coop2]

Nonostante una sostanziale compartecipazione di tutta la compagine dei soci, la presenza di un gruppo portante emerge in modo più intenso in molte delle organizzazioni, siano esse cooperative o organizzazioni di volontariato. In alcuni casi è la figura del Presidente a costituire la chiave di volta del processo decisionale, la persona interpellata nelle decisioni di estrema importanza o la persona da cui, nella sostanza, parte ogni impulso.

'Vengono un po' imposte dal presidente... no fino a due anni fa... adesso ha scoperto l'apertura che è molto più conveniente perché uno si rilassa un pochettino... no è naturale magari all'inizio magari uno... poggia tutto sulle spalle perché è quello che un po' l'ha voluta quella determinata situazione e se ne assume tutti i diritti ma anche tutte gli oneri...'

[Coop3]

'L'ordinaria amministrazione più o meno sì, la fanno i vari segmenti operativi, ma c'è un direttivo... è il consiglio direttivo quello che prende le decisioni... ci sono dei momenti in cui però il consiglio direttivo non riesce e quindi il Presidente... le figure più carismatiche vengono fuori [...] però in linea di massima il consiglio direttivo è il luogo... che ci vediamo ogni settimana è che poi è molto diversificata e quindi non si riesce a parlare di tutto...'

[V1]

‘A parte che diciamo che siamo una buona famiglia quindi diciamo che... di solito ci riuniamo periodicamente come assemblea e le decisioni vengono valutate ma vengono poi ribaltate dal nostro capo dal nostro responsabile che è comunque lui che guida la nostra associazione e le nostre attività, lui è molto democratico, tutti quanti riusciamo a dare le nostre idee, però le decisioni importanti soprattutto quando ci sono problemi economici è lui che insieme con... veramente il più vicino sono io e quest'altra signora che è entrata e altre 2-3 persone diciamo viene presa così...’

[V3]

Alcune cooperative e OdV presentano invece un processo molto più strutturato e formalizzato all'interno del quale è possibile distinguere perfettamente il momento della *governance* da quello del *management*. In particolare ha colpito la struttura del processo decisione di una OdV che costituisce il nucleo di una fitta rete sociale costituita da altre organizzazioni di Terzo Settore, sia cooperative che OdV, nate per gemmazione. Le risorse della OdV sono quelle della rete e viceversa, pertanto sebbene ogni singola organizzazione posseda un proprio CdA e un processo decisionale interno, periodicamente viene convocato un organo di raccordo per coordinare i singoli programmi e sfruttare al meglio le risorse della rete. Anche in questo caso, per quanto il potere decisionale venga distribuiti nei vari nodi della rete, emerge comunque una figura di spicco, il presidente della OdV “madre” il quale viene coinvolto nelle decisioni più cruciali.

‘C'è un consiglio di amministrazione molto funzionale, noi ci vediamo con una periodicità quindicinale, o quando c'è bisogno anche settimanale, il consiglio di amministrazione decide quella che è la politica amministrativa della cooperativa quindi decide... ovviamente se partecipare o no ad un bando decide anche la parte economica... la parte progettuale ovviamente è demandata a quella che sono le professionalità, quindi noi abbiamo due o tre coordinatori del sociale quindi che sono elementi specifici del settore e loro progettano ovviamente [...] Quindi poi c'è questo raccordo tra il consiglio di amministrazione e questo staff sociale e quindi dal raccordo si trova una sintesi e poi si partecipa al bando, se possibile altrimenti non si partecipa’

[Coop1]

‘Allora c'è il presidente e un CdA che decidono la linea politica e... da voglio dire informazioni di questa linea politica a quello che è il coordinatore delle strutture, quindi c'è un coordinatore, poi ci sono gli operatori, il responsabile di struttura tra gli operatori e... questo è insomma’

[V5]

‘In realtà ogni organizzazione ha il suo CdA o direttivo ecc e deve far tornare i conti, ma siccome c’è una rete di collaborazione alta c’è questo CTG che organizza le cose. Io a questo CTG ci vado raramente o ci vado quando ci sono di mezzo decisioni strategiche per l’operazione [...] qui noi abbiamo un consiglio direttivo che però poi si trova a dover decidere quelle cose lì prestiti bancari o quelle cose lì agiamo da soli, se però di deve aprire una cosa, mettere su una rete questo ce lo diciamo [...] questa storia che abbiamo non potrebbe funzionare altrimenti... poi all’interno di ognuno... ognuno fa il programma dell’anno che viene... capito? E nel processo comunica a tutti le attività previste per l’anno, gli eventi stabiliti [...] Perché abbiamo alcune strutture in comune pur essendo case separate però alcune case delle nostre hanno il salone, hanno il proiettore hanno... due hanno la campagna e allora capisci che quelle campagne lì vengono utilizzate non soltanto da chi abita lì, anche altre vanno lì a fare le iniziative... capito? Ognuno deve dire queste cose e poi queste cose... e poi la gente discute queste cose e dice “aspetta io però in quella data lì...” e tari il progetto annuale, capito? Ognuno fa la scheda di quello che vuole fare e questo lo fa l’assemblea di quel gruppo però dopo questo nel CTG viene ritoccato’

[V2]

La partecipazione al processo decisionale da parte di coloro che non sono soci dell’organizzazione, che sia personale retribuito o volontario, è lasciata spesso al caso. Non esistono, infatti, canali formalizzati attraverso cui ottenere opinioni e *feed-back* sullo stato delle attività già in essere o su progetti di sviluppo. In due soli casi, nella Coop7 e nella V1 l’apporto del personale esterno è non solo valorizzata ma anche introdotto attraverso modalità dotate di una loro formalizzazione. C’è da dire, comunque, che soprattutto per le cooperative l’assenza di personale “esterno” impiegato a tempo indeterminato rende di per sé difficile la presenza di meccanismi di partecipazione dal basso.

‘È chiaro che dal basso ci arrivano le informazioni anche per cambiare indirizzo a volte... è fondamentale...’

[V5]

‘No... prevalentemente noi gestiamo la cooperativa a livello di CdA [...] Nel momento in cui si avvia un progetto, coloro che lo gestiranno o comunque ci lavoreranno sono comunque coinvolti in maniera diretta nel momento in cui c’è da dare l’organizzazione, la distribuzione dei compiti, delle mansioni, viene fatto comunque con la partecipazione di chi effettivamente poi guida l’attività’

[Coop8]

‘Ci sono delle occasioni anche perché si organizzano regolarmente delle riunioni sia all’interno della comunità tra operatori ed educatori sia all’interno della cooperativa quindi coinvolgendo tutto il vertice direttivo e ci sono dei momenti di incontro che vengono prestabiliti e fissati regolarmente proprio in vista di queste decisioni’

[Coop7]

‘Ciascuno di noi, chi più che meno, si sente libero di dire quello che pensa, di agire insieme, lo sforzo è quello [...] sostanzialmente più o meno i vari settori si incontrano ogni 15 giorni con i volontari per discutere le cose per cui si recepiscono le cose e il direttivo diventa...no?... il passaggio [...] ad esempio nel caso del doposcuola la verifica sull’andamento delle attività, che però non significa l’attività in maniera asettica ma la storia di tizio, la sua famiglia, le sue difficoltà, cosa possiamo fare quindi in termini di questo tipo...organizzazione di attività anche...’

[V1]

Infine, per quanto non esistano canali formalizzati, all’interno di alcune OdV l’apporto contributivo dei volontari viene valorizzato pur nella consapevolezza che molto di più si dovrebbe fare sotto quel profilo.

‘Qualcuno ogni tanto ha una bella idea io rimango così e diciamo “la facciamo”. Però diciamo non c’è l’investimento su questo, però se una idea buona capita l’accogliamo perché la gente gli piacciono le idee belle, però diciamo non è curata. Perciò io non ho il polso della profondità delle idee dei volontari di oggi...nel nostro giro... ehh...perché prima di arrivare l’idea, prima arriva in un gruppetto poi quello che l’idea la dice o non la dice...chi è la dei nostri la sente o non la sente...capito? [...] perché io poi sono curioso, a me piace vedere chi ha le idee perché lo valorizzerei...ecco non facciamo portare frutti a questo...’

[V2]

7.8 Conclusioni

Il Terzo Settore settore calabrese è risultato essere fortemente influenzato non solo dal percorso storico ma anche dall’ambiente culturale e sociale che ne ha costituito lo sfondo sia a livello locale che come risultato di processi interessanti l’intero territorio nazionale. L’elevata frammentazione del Terzo Settore italiano e separazione per sub-culture di natura politica ha reso molto debole se non del tutto inesistente

la costruzione di una identità unica non solo per il Terzo Settore inteso nella sua interezza, ma anche per la sola cooperazione sociale o per il volontariato organizzato. D'altronde, non si può parlare di "un" Terzo Settore se non come il tentativo di un progetto di una élite culturale (Barbetta e Maggio, 2002, pg. 9). Allo stesso modo e per gli stessi motivi anche la percezione dell'opinione pubblica sul Terzo Settore è estremamente vaga e spesso fondata sulla diffidenza. Le organizzazioni di Terzo Settore non sono quindi considerate come espressione della società civile e questo rende maggiormente difficile lo sviluppo del Terzo Settore come risultato di un movimento dal basso.

L'intensità della influenza del contesto varia spostandosi dal volontariato alla cooperazione sociale, ed è soprattutto su quest'ultima che l'influenza ha determinato gli effetti più negativi. La cooperazione sociale si è sviluppata sul territorio calabrese infatti quasi esclusivamente per risolvere le esigenze dei soci coerentemente con l'etica mutualistica della cooperazione tradizionalmente contemplata dal Codice Civile italiano ma in contrasto con le finalità solidaristiche proprie della cooperazione sociale. Questo accade, sebbene con minore frequenza, anche per la cooperazione di tipo B nella misura in cui la presenza di soci svantaggiati nella compagine sociale viene garantita *ex-post* per ottenere i requisiti legali ad assumere quella tipologia. L'uso speculativo della cooperazione sociale è il risultato di una normativa ambigua e risultante da processi di reciproco aggiustamento tra le parti politiche che l'hanno articolata. È bene chiarire tuttavia che non è tanto il mutualismo in sé a costituire un problema, quanto il fatto che l'orientamento dell'agire cooperativo è sterilmente concentrato sugli interessi individuali, privo di ogni riflessione che colleghi la presenza della cooperativa alla comunità locale o a delle istanze di più ampio respiro.

È soprattutto l'intenso uso politicizzato del Terzo Settore a favorirne un uso speculativo e del tutto snaturato dello stesso e questo in particolar modo per la cooperazione sociale. Facendo leva sul bisogno lavorativo in un contesto ad alto livello di disoccupazione, la classe politica calabrese, soprattutto a livello comunale, usa le forme organizzative del Terzo Settore per allocare persone e costruire serbatoi di consensi giocando, quando non fosse possibile costituire delle organizzazioni *ad hoc*, sulla dipendenza dai fondi pubblici delle organizzazioni di Terzo Settore per insediare i propri "clienti".

Sia che si parli della A che della B, quindi, la cooperazione sociale è in gran parte

estranea alla problematica del rapporto tra identità e servizio in quanto spesso non esiste affatto una identità che ne evidenzi il radicamento sociale, una elaborazione di senso che informi l'agire cooperativo se non il fine mutualistico o politico clientelare. Questa affermazione trova riscontro nei processi di genesi, nella quasi totale assenza di relazioni intessute dalle cooperative con la comunità e con le altre organizzazioni di Terzo Settore sia in forma individuale che associativa all'interno di organizzazioni ombrello. Per quanto esistano delle relazioni intessute con queste ultime, infatti, il legame associativo è legato esclusivamente a funzioni strumentali di consulenza e di appartenenza politica.

La generalizzazione proposta non esclude assolutamente la presenza di casi eccezionali. È il caso ad esempio di quelle cooperative nate come braccio strumentale di alcune OdV per consentire una più agevole integrazione sociale dei propri utenti. In questa evenienza le cooperative trovano un'ancora identitaria nel legame con le associazioni madri. Diversamente, la dimensione identitaria può anche essere favorita dalla vocazione personale di chi, pur fondando magari la cooperativa per bisogni propri lavorativi, implementa il servizio informando la propria azione con principi guida e una riflessione sul senso e sulla prospettiva del proprio operato. In ognuno di questi ultimi esempi è possibile riscontrare la tensione tra dimensione identitaria e quella organizzativa.

Nel nostro campione sono due le cooperative sociali, una di tipo A ed un'altra di tipo B, per le quali è possibile tematizzare tale tensione. La cooperativa di tipo B è nata dall'esperienza maturata dai soci fondatori, portatori di handicap, all'interno di un percorso comunitario la cui conclusione ha portato questi soci a ricercare nella cooperazione sociale uno strumento non solo per integrarsi a pieno nella società, diventando quindi imprenditori di se stessi e capaci di costruirsi una famiglia ed un progetto di vita, ma anche uno strumento per interagire con la comunità, con le altre organizzazioni di Terzo Settore sul territorio e con gli enti pubblici secondo i paradigmi culturali ereditati dalla comunità madre. Nel corso del tempo è tuttavia prevalsa completamente la dimensione organizzativa. La cooperativa di tipo A è invece nata dall'incontro tra l'esigenza lavorativa dei soci e il perseguimento di una vocazione. L'impiego delle proprie risorse attraverso forme di autotassazione per porre in essere un centro di aggregazione gratuito all'utente e non sovvenzionato con fondi pubblici, l'attenzione mostrata ai bisogni della comunità in seguito ad attente letture del territorio, l'esposizione di un paradigma valoriale dimostrano chiaramente la presenza di una dimensione identitaria *community-oriented* capace di delineare

la prospettiva perseguita dalla dimensione di servizio. È soprattutto la figura del Presidente a costituire in questo caso il collante identitario della cooperativa, ad essere la fonte di rinnovamento della dimensione associativa priva quest'ultima di qualsiasi altro momento di riproduzione e riflessione.

Parzialmente diverso invece il discorso per le organizzazioni di volontariato. Anche queste non godono di una ottimale riconoscibilità presso l'opinione pubblica. Tuttavia, le modalità genetiche riflettono immediatamente un qualche legame con la comunità e le sue esigenze. È possibile quindi tematizzare per queste organizzazioni, più di quanto è stato possibile per le cooperative sociali, il rapporto tra identità e servizio. La dimensione identitaria in queste organizzazioni è ancorata alla storia delle loro origini e viene riprodotta tra i membri sia attraverso meccanismi simbolici che attraverso appositi momenti dedicati alla riflessione e rielaborazione dei propri contenuti identitari. La differenza rispetto la cooperazione nella intensità e natura delle relazioni curate dalle OdV verso l'esterno è immediatamente percepibile e riconducibile a questa enfasi posta, sebbene con intensità differente, sulla dimensione identitaria. Le OdV esaminate, infatti, hanno intessuto relazioni di affiliazione con organizzazioni ombrello basate su una comune matrice identitaria, interagiscono tra di loro per garantire un migliore intervento sui beneficiari, interagiscono maggiormente con la comunità attraverso manifestazioni ed altri eventi di sensibilizzazione. Proprio in merito al radicamento con la comunità un ruolo particolare è assunto spesso dalla Chiesa e dalla fitta rete relazionale costruita intorno all'associazionismo cattolico.

Non è un caso che due organizzazioni siano nate proprio da una esperienza informale maturata all'interno dell'ambito parrocchiale e che le altre tre siano state promosse direttamente o sostenute attivamente da sacerdoti. Il ruolo detenuto dalla Chiesa nel volontariato organizzato calabrese emerge chiaramente anche da alcune statistiche in merito alla tipologia di personale operante all'interno delle OdV calabresi e dall'analisi fenomenica estratta dalla letteratura. Attraverso il canale istituzionale ecclesiastico l'organizzazione di volontariato può contare su un più immediato riconoscimento e legittimità sociale, su una maggiore facilità nel reclutare volontari e su una maggiore forza nell'interagire con la comunità stessa oltre che con la classe politica. Proprio in merito ai rapporti con la classe politica, il problema della politicizzazione del Terzo Settore viene avvertito anche dalle OdV le quali paventano infiltrazioni nel mondo del volontariato sempre a fini consensuali. La minore dipendenza dai fondi pubblici, tuttavia, consente da parte delle OdV una

maggiore criticità nei confronti delle inefficienze ed incongruenze del sistema politico e pubblico di welfare.

I processi di formalizzazione e professionalizzazione del Terzo Settore italiano sembrano influire davvero poco sull'equilibrio tra identità e servizio. Esistono in atto nel campo organizzativo ove operano le organizzazioni di Terzo Settore delle pressioni verso una maggiore formalizzazione e professionalizzazione, tuttavia il tipo di isomorfismo che ne consegue, quello di tipo coercitivo, è vissuto in modo passivo e finalizzato semplicemente a non rimanere fuori dai meccanismi competitivi per l'allocatione delle risorse pubbliche. L'idea che ne deriva è che i processi di mutamento organizzativo per adeguarsi ai requisiti di formalizzazione e di standard qualitativi vengano adottati formalmente senza che questo implichi una reale rielaborazione interna in termini culturali. La presenza di professionisti è vissuta in questo senso come un semplice requisito cui adattarsi necessariamente ma di cui se ne potrebbe fare anche a meno e i processi di formalizzazione rimangono solo allo stato superficiale non implicando una reale burocratizzazione della struttura relazionale interna e dei ruoli.

Note

¹Solo a titolo esemplificativo, tra le realtà intervistate sette su tredici dipendono quasi completamente dai fondi pubblici di queste due sono OdV, altre due cooperative di tipo B e le rimanenti tre cooperative di tipo A mentre due sono le organizzazioni le cui entrate provengono per circa la metà rispettivamente una cooperativa di tipo A e una OdV dal settore pubblico. Le rimanenti organizzazioni drenano risorse prevalentemente dal mercato —così due cooperative di tipo B— o attraverso canali donativi —le rimanenti due OdV—.

²Si è consapevoli del fatto che coloro che operano nel servizio civile non siano dei “volontari” in senso stretto. Si è tuttavia scelto di includerli nella accezione per non limitare il quadro espositivo illustrato dagli intervistati

Conclusioni

Nel presente lavoro ci si è posti come obiettivo quello di comprendere in che modo si configura nel Terzo Settore di welfare-mix l'equilibrio tra dimensione associativa ed organizzativa. I risultati emersi in conclusione del lavoro di ricerca appaiono contrastare l'ipotesi iniziale secondo cui l'inclusione del Terzo Settore nei sistemi di welfare implichi necessariamente una sclerotizzazione delle organizzazioni verso derive lavoristiche ed un conseguente indebolimento della dimensione identitaria e perdita di specificità del fenomeno (Ranci, 1999b). Piuttosto, è stato osservato nel campione delle *charity* come anche in presenza di una formalizzazione e professionalizzazione del Terzo Settore sia possibile mantenere forte il ruolo della dimensione identitaria e il radicamento con la comunità. Anche nel campione calabrese i risultati emersi presentano delle difformità rispetto all'ipotesi iniziale. Nel caso della cooperazione sociale ci si trova di fronte a realtà dalla identità tendenzialmente assente e da una formalizzazione non affiancata da un parallelo percorso di professionalizzazione. Per quanto concerne invece le organizzazioni di volontariato, queste si differenziano dalle cooperative sociali per una dimensione identitaria più sviluppata per quanto non altrettanto forte rispetto all'esperienza delle *charity*.

L'adozione di un approccio comparato, con la costruzione di due campioni esemplificativi di contesti particolarmente differenti come il Kent e la Calabria, ha permesso di evidenziare quanto siano rilevanti nel determinare i percorsi di trasformazione del Terzo Settore le condizioni ambientali e le modalità di regolazione sociale propri del contesto. Particolarmente utile ai fini della ricerca e alla interpretazione delle interviste è stato, a tal proposito, lo studio preliminare dei due contesti sia guardando ai caratteri socio-economici, che alle modalità con cui il Terzo Settore si è sviluppato ed ha interagito con la sfera politica-istituzionale.

In Italia il percorso di sviluppo del Terzo Settore è stato fortemente influenza-

to fino a tempi recenti dal ruolo giocato dalla sfera politica e religiosa andando a determinare una debole, se non nulla, autonomia ed una forte frammentazione del Terzo Settore per sub-culture. Da questi elementi si comprende come parlare in Italia di Terzo Settore come attore dotato di un'unica identità sia molto difficile e di come perfino tra le diverse forme organizzative specifiche che le compongono (e.g. tra cooperative sociali o tra organizzazioni di volontariato) manchi l'idea di una appartenenza comune. Questi elementi hanno favorito l'emersione di un rapporto tra Stato e Terzo Settore nei termini espressi dal concetto di "mutuo accomodamento". Lo scarso riconoscimento di cui il Terzo Settore ha goduto in Italia trova esemplificazione nell'assenza, fino agli anni '90, di un inquadramento normativo capace di promuovere l'emergenza del fenomeno. Solo nell'ultima decade del ventesimo secolo, anche a seguito di profondi mutamenti interni al Terzo Settore, inizia un processo di riconoscimento e di valorizzazione che culmina, dopo l'emanazione di diverse leggi rivolte a specifiche espressioni del Terzo Settore (i.e. organizzazioni di volontariato, cooperazione sociale e associazioni di promozione sociale), nella legge 328/2000 che riconosce al Terzo Settore un ruolo da primo attore nella compartecipazione alla progettazione ed erogazione dei servizi di welfare (§ capitolo 3).

Il riconoscimento operato da questi atti normativi ha concretamente promosso lo sviluppo del Terzo Settore, come evidenziato dai dati quantitativi esposti nel corso del quarto capitolo. Tuttavia le modalità con cui le previsioni legislative sono state applicate nei diversi contesti regionali e le specificità locali per caratteri del contesto economico e per forme di regolazione sociale (§ capitolo 5) ha prodotto una ulteriore differenziazione del fenomeno lungo lo stivale italiano lungo l'asse Nord-Sud. Il Terzo Settore del Sud è infatti più giovane, meno coinvolto dalla secolarizzazione e dalla professionalizzazione e più dipendente dai fondi pubblici (§ capitolo 4). La cooperazione sociale, infine, sempre con riferimento all'influenza del contesto ambientale e ai peculiari percorsi di regolazione sociale, e grazie anche all'ambiguità del testo normativo (§ capitolo 3), presenta nel mezzogiorno nonostante le dovute eccezioni una natura di *self-employment* piuttosto che solidaristica.

Differenti invece le caratteristiche che emergono per il contesto inglese. Qui il riconoscimento normativo, l'assenza di forti fratture sub-culturali, la scarsa rilevanza della Chiesa e l'adozione di un unico status protetto da una legislazione coerente nel tempo e frutto di riflessioni sul ruolo delle *charity* nella società hanno favorito il riconoscimento dell'universo *charitable* e la legittimità del suo operato, non solo nell'attore pubblico (nonostante alti e bassi) ma anche nell'opinione pubblica (§

capitolo 3).

Questi elementi contribuiscono a spiegare il perché della estensione del Terzo Settore inglese, ulteriormente favorito dalla crisi dei sistemi di welfare e dall'adozione di politiche di *community care*. Il Terzo Settore sta conoscendo infatti una intensa fase di sviluppo che si manifesta non solo nell'accrescersi delle unità organizzative esistenti ma anche per l'aumento delle risorse che queste organizzazioni sono capaci di drenare, sia attraverso la commercializzazione dei servizi che, in maniera prevalente, dalla stipulazioni di convenzioni con l'attore pubblico. Nonostante la prevalenza di questi due canali, ugualmente significativo rimane l'apporto di carattere donativo, sia grazie all'intervento di singoli cittadini, che di enti *grant-making*. La presenza di grandi organizzazioni nazionali fa da sfondo alla vivace presenza di piccole realtà organizzative che operano soprattutto a livello locale, molto spesso entro i confini cittadini o di quartiere, e che rappresentano l'anima più volontaristica e povera dell'universo *charitable*, così come quella più direttamente espressione delle esigenze locali (§ capitolo 4). Queste organizzazioni si giovano del riconoscimento ottenuto da parte dell'attore pubblico nel giocare un ruolo importante nell'affrontare le cause sociali (§ capitolo 3) delle sacche di vulnerabilità sociale estese sul territorio (§ capitolo 5).

Lo sviluppo dei modelli di welfare-mix ha interagito nei due contesti, quindi, con forme di Terzo Settore segnate da percorsi e da forme di regolazione sociale differenti. Questi elementi così delineati aiutano a comprendere il perché la dimensione associativa e quella organizzativa nel campione del Kent e in quello calabrese si configurano nelle modalità descritte in fase di apertura di questo capitolo conclusivo.

Nel caso delle *charity* è stato osservato da un lato lo sviluppo della dimensione di servizio a seguito di una palese formalizzazione e professionalizzazione organizzativa, dall'altro il mantenimento di caratteristiche indicative di una dimensione associativa vitale e centrale nella vita organizzativa. Il legame con la comunità, ad esempio, rimane intenso come reso evidente dalla molteplicità dei canali attraverso cui l'organizzazione interagisce con essa: sensibilizzazione, raccolta fondi, inclusione nei processi decisionali, reperimento dei volontari. Allo stesso modo, la forza della dimensione associativa si rileva dalle collaborazioni spontanee ed informali tra organizzazioni impegnate nel servizio ad una medesima categoria di utenti così come dai legami con organizzazioni ombrello la cui funzione principale è di socializzare le organizzazioni associate agli schemi valoriali e di presentare tali valori alle porte del

sistema centrale di governo.

I processi decisionali sono dotati di una certa apertura verso tutti i livelli del personale fino ad includere anche gli utenti ed altri principali *stakeholders*. Essi sono inoltre supervisionati da un corpo di volontari, il *board of trustees*, il cui ruolo principale è esplicitamente quello di proteggere l'identità e la *mission* organizzativa da degenerazioni di ogni forma. Ognuno di questi elementi contribuisce a far comprendere il motivo per cui, nonostante si attribuisca importanza al mantenimento della organizzazione, alla espansione dei servizi e al raggiungimento di livelli alti di qualità, la priorità riguarda innanzitutto la difesa dell'impostazione etica e culturale propria della organizzazione. Ciò non significa che sia impossibile all'interno di una *charity* il verificarsi di uno squilibrio dimensionale a favore della dimensione organizzativa, ma che i vincoli normativi, la stringenza della dimensione identitaria e la funzione di *governance* attribuita ai *trustee*, costituiscono una efficace per quanto non ineludibile barriera contro tale deriva.

Per quanto riguarda il Terzo Settore calabrese occorre differenziare tra cooperazione sociale e organizzazioni di volontariato. Nel quadro della domanda di partenza, la posizione della cooperazione è del tutto particolare. Detto in termini sintetici, il problema della cooperazione sociale non sembra tanto quello dell'equilibrio tra identità e servizio sotto le pressioni isomorfiche del welfare-mix, quanto piuttosto quello dell'assenza *tout court* della dimensione identitaria. Questa "cooperazione senza identità" è frutto della debolezza di una identità collettiva attribuibile all'universo della cooperazione sociale. Prevalgono le fratture sub culturali e la tendenza di badare, molto più che alle dichiarazioni di intenti, agli interessi del proprio orticello. Ne consegue, chiaramente, una forte chiusura delle singole cooperative su loro stesse, in una situazione dove l'unico interlocutore è l'attore pubblico nel ruolo di principale erogatore di finanziamenti. Manca, in modo più grave, una identità organizzativa, e questo perché le cooperative sociali tendono non tanto ad essere espressione solidaristica ma piuttosto opportunità di *self-employment* sfruttando l'ambiguità del testo normativo di riferimento e la regolazione sociale orientata in senso clientelare. Non sorprende quindi che le cooperative non siano aperte all'interazione con la comunità, che manchino volontari o che i processi decisionali siano appannaggio della ristretta cerchia dei fondatori della cooperativa. L'opportunismo sotteso dalla nascita di molte cooperative sociali si riflette anche nel modo in cui avviene l'adattamento organizzativo di fronte a pressioni ambientali: adesione formale, ma sostanziale inerzia nel mantenimento dei modelli tradizionali di gestione organizzativa.

Questa situazione generale non rende tuttavia giustizia di quelle cooperative sociali nate con spirito solidaristico. Si tratta di cooperative in cui, almeno originariamente, esiste una dimensione identitaria eredità del legame con organizzazioni di volontariato di cui esse sono emanazione. La permanenza dell'aspetto associativo interno alla cooperativa risente della capacità da parte della cooperativa stessa di dedicare spazio e risorse al mantenimento del legame con l'organizzazione madre e alla socializzazione e rielaborazione interna della dimensione di senso

Differentemente dalla cooperazione sociale, le organizzazioni di volontariato presentano una dimensione identitaria ben definita. Senza scendere nei dettagli dei caratteri rilevati, per i quali si rimanda alla sintesi fatta a conclusione del precedente capitolo, si tenterà di rispondere più direttamente all'ipotesi di partenza: in che modo il welfare-mix incide sull'equilibrio tra identità e servizio? Le organizzazioni di volontariato non presentano alti livelli di professionalizzazione per quanto abbiano comunque un certo grado di formalizzazione. Come nel caso della cooperazione sociale si ritiene che la debolezza nella professionalizzazione sia da imputare alla debolezza dell'attore pubblico a far valere i principi guida inscritti nella de-publicizzazione dei servizi. Di fronte alle difficoltà connesse all'intraprendere processi di professionalizzazione, e all'assenza di immediati benefici, le organizzazioni preferiscono mantenere vecchie modalità di gestione adottando i livelli minimi necessari di formalizzazione e professionalizzazione.

Sotto il profilo della dimensione associativa, invece, il mantenimento della identità è agevolata non solo dalla debole professionalizzazione, ma anche dalla tendenza a fornire servizi a "struttura leggera" (Frisanco, 2004) e pertanto a strutturare in modo meno formale le relazioni interne rendendo più agevole la riproduzione di forme relazione di senso, il radicamento con la comunità e la riflessione sulla propria identità (spesso intorno ad una dimensione etico-religiosa).

Questo non significa tuttavia che le OdV siano di per sé immuni ad una maggiore penetrazione di questi schemi valoriali e all'ipertrofia della dimensione organizzativa. Ne è esempio una organizzazione di volontariato particolarmente sviluppata, all'interno della quale si è riuscito a mantenere l'equilibrio dimensionale grazie al rafforzamento delle pratiche di risocializzazione ai valori organizzativi, al mantenimento di una forte progettualità orientata verso i bisogni della comunità e, probabilmente, grazie alla presenza di una figura particolarmente carismatica al suo vertice.

In conclusione, è possibile fare due riflessioni sulla base di quanto emerso da questo lavoro di ricerca. La prima riflessione riguarda gli effetti indotti dal welfare-mix sulle organizzazioni di Terzo Settore. Contrariamente a quanto è stato affermato da alcuni autori in letteratura, le opportunità aperte dalla de pubblicizzazione e dal *contracting-out* dei servizi non determinano necessariamente l'ipertrofia della dimensione di servizio. A tal proposito è opportuno richiamare come il campione di organizzazioni calabresi sia sì dotato di un certo livello di formalizzazione e professionalizzazione ma questo carattere rimane per lo più allo stato apparente non avendo nessuna reale conseguenza nelle modalità attraverso cui le organizzazioni sono dirette ed i servizi erogati. Ciò che rende le organizzazioni calabresi apparentemente immuni dalla crescita della dimensione organizzativa non è tuttavia la forza della dimensione identitaria e del radicamento con il territorio quanto piuttosto la particolare combinazione tra le forme specifiche di regolazione sociale nel contesto e la tendenza ad adottare strategie mimetiche senza alcuna rielaborazione interna.

Una seconda riflessione guarda al rapporto tra le due dimensioni. Se il paradosso indicato da (Donati, 1996) pone dimensione associativa e dimensione organizzativa in una sorta di equilibrio alternativo, dove alla crescita dell'una segue l'indebolimento dell'altra, l'esperienza costituita dal campione di *charity* esaminato mostra come il "paradosso del Terzo Settore" non tiene in debito conto il peso detenuto da variabili ambientali "esterne". Nonostante infatti un alto grado di formalizzazione e professionalizzazione, le *charity* intervistate mostrano parimenti una dimensione associativa capace di mantenere ancora un ruolo centrale nella vita organizzativa.

I risultati ottenuti dimostrano così che lo sviluppo della ricerca sul Terzo Settore, sulle sue dimensioni fondanti e sulle prospettive aperte dal welfare-mix sia quanto mai necessario. In tal senso e consapevoli degli aspetti problematici che limitano la portata dei risultati ottenuti, il presente lavoro di ha cercato di fornire un contributo nello sviluppo ulteriore del dibattito in letteratura.

Appendice A

Schema della intervista semi-strutturata

A. Storia ed attività

A.1 Quale è il nome e la natura formale della organizzazione?

A.2 Quando è stata fondata l'organizzazione?

A.3 È nata da un'altra organizzazione (come risultato di una trasformazione o per emanazione?) (Se 'Sì')

A.3.1 Cosa ha determinato questo processo?

A.3.2 Che tipologia di organizzazione è/era?

A.3.3 Che servizi eroga/erogava l'organizzazione madre?

A.4 Quali motivazioni hanno spinto alla fondazione della organizzazione?

A.5 Quali e quanti servizi sono erogati?

A.6 Come è cambiata l'organizzazione in termini di dimensioni e tipologia dei servizi erogati e di fonti di entrata (settore pubblico, vendita privata, donazioni da privati) nel corso degli ultimi anni?

B. "Mission" e "vision"

B.1 Quale è lo scopo della organizzazione per come descritto dallo statuto?

B.2 Quali sono i principi valoriali che informano l'operato nella vostra organizzazione? Sono esplicitati in un qualche documento formale?

B.3 A quali bisogni cerca di rispondere la vostra organizzazione?

B.4 Avete degli obiettivi a lungo termine? Quali sono?

C. Relazioni con l'ambiente

C.1 L'organizzazione è associate o collegata a qualche organizzazione ombrello?

C.2 L'organizzazione ha rapporti con altre organizzazioni di Terzo Settore? Potrebbe descriverle?

C.3 Che tipo di relazioni ha l'organizzazione con le autorità pubbliche?

C.4 C'è competizione con altre organizzazioni? In caso positivo, in che modo si crede che tale competizione influenza il modo in cui l'organizzazione è gestita e i servizi erogati?

C.5 A parte la fornitura dei servizi, l'organizzazione ha altri tipi di rapporti con la comunità locale e l'utenza?

D. Direzione e gestione

D.1 Quali organi presiedono alla direzione e gestione della organizzazione?

D.2 Chi presiede in questi organi?

D.3 In che modo gli obiettivi e l'azione organizzativa sono pianificati e gestiti?

D.4 Esistono canali di raccordo nei processi decisionali verso gli operatori (volontari e non), l'utenza e altri eventuali stakeholders?

E. Personale

E.1 Quante persone lavorano nell'organizzazione?

E.2 Ci sono volontari?

E.2.1 Quanti?

- E.2.2 La loro posizione è formalmente definita?
 - E.2.3 Che motivazioni spingono la loro presenza nella tua organizzazione?
 - E.2.4 Che mansioni svolgono?
 - E.2.5 Che tipo di relazioni hanno con il personale professionale retribuito?
- E.3 In che modo è reclutato e selezionato il personale (volontario e non)?

Bibliografia

- Abel-Smith, B. (1964). *The Hospitals (1800-1948): A Study in Social Administration in England and Wales*. Heinemann, London.
- Abrams, P.; Abrams, S.; Humphrey, R. e Snaith, R. (1981). *Action for care*. The Volunteer Centre UK, Berkhamsted.
- Acheson, D. (1988). *Independent inquiry into inequalities in health (Acheson Report)*. Stationery Office, London.
- Adams, J. e Robinson, P. (eds.) (2002). *Devolution in practice: public policy differences within the UK*. Institute for Public Policy Research, London.
- ADVANCE (1988). *Black people and volunteering*. ADVANCE, London.
- Alcock, P. (2003). *Social Policy in Britain*. Palgrave MacMillan, Hampshire, 2nd edition.
- Ambrosini, M. (ed.) (1994). *L'efficienza della solidarietà*. Vita e Pensiero, Milano.
- Angeloni, L. (1996). "L'analisi economica e le organizzazioni non-profit". In Borzaga, C. ; Fiorentini, G. e Maticena, A. (eds.), *Non-profit e sistemi di welfare*. NIS, Roma.
- Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit Organizations: theory, management, policy*. Routledge, London.
- Anttonen, A. e Sipilä, J. (2001). "I modelli di servizi sociali in europa". In Gori, C. (ed.), *I servizi sociali in Europa*. Carocci, Roma.
- Arrow, K. J. (1963). "Uncertainty and the welfare economics of medical care". *The American Economic Review*, **53**, 941-73.
- Ascoli, U. (ed.) (1999). *Il welfare futuro*. Carocci, Roma.
- Ascoli, U. e Pavolini, E. (1999). "Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in europa: realtà diverse a confronto". *Stato e Mercato*, **57**, 441-475.
- Aves, G. M. (1969). *The Voluntary Worker in the Social Services. (Aves Report)*. Allen & Unwin, London.

- Barbetta, G. P. (1993). "Defining the nonprofit sector: Italy". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 8. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Barbetta, G. P. (ed.) (1996a). *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore non profit in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Barbetta, G. P. (1996b). "Sul contracting-out nei servizi sociali". In Borzaga, C. ; Fiorentini, G. e Maticena, A. (eds.), *Non-Profit e sistemi di welfare*. NIS, Roma.
- Barbetta, G. P. (2000). *Il settore nonprofit italiano*. Il Mulino, Bologna.
- Barbetta, G. P. (2001). "Le caratteristiche dell'imprenditore sociale meridionale". In Battistella, A. (ed.), *Imprese ed imprenditori sociali nel mezzogiorno*. Franco Angeli, Milano.
- Barbetta, G. P. e Maggio, F. (2002). *Nonprofit*. Il Mulino, Bologna.
- Barbetta, G. P. e Schena, C. (eds.) (2000). *Regolazione e controllo sulle organizzazioni nonprofit*. Il Mulino, Bologna.
- Battistella, A. (ed.) (2001). *Imprese ed imprenditori sociali nel mezzogiorno*. Franco Angeli, Milano.
- Ben-Her, A. e Van Hoomissen, T. (1991). "Nonprofit organizations in the mixed-economy: a demand and supply analysis". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62(4), 519-50.
- Better Regulation Task Force (2005). *Better Regulation for Civil Society*. Better Regulation Task Force, London. Disponibile su <<http://www.brc.gov.uk/downloads/pdf/betregforcivil.pdf>>. [Data accesso: 15/12/2005].
- Beveridge, W. (1948). *Voluntary Action: A Report on the Method of Social Advance*. Allen and Unwin, London.
- Black, D.; Morris, J.; Smith, C. e Townsend, P. (1980). *Inequalities in health: report of a research working group. (Black Report)*. DHSS, London.
- Bloor, M.; Samphier, M. e Bartley, M. (1987). "Social selection: What does it contribute to social class difference in health?". *Sociology of Health and Illness*, 15(1).
- Bodo, G. e Viesti, G. (1997). *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*. Donzelli, Roma.
- Bonazzi, G. (2002). *Come studiare le organizzazioni*. Il Mulino, Bologna.
- Borzaga, C. (1990). *Terzo Sistema: quali collegamenti per quali politiche sociali*. CGM, Milano.

BIBLIOGRAFIA

- Borzaga, C. (1998). “La legge 8.11.1991 n. 381: un primo bilancio”. In Chiambretto, M. L. e Genovese, L. (eds.), *Cooperazione sociale e politiche attive del lavoro*. Franco Angeli, Milano.
- Borzaga, C. e Defourny, J. (eds.) (2001). *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge, London.
- Borzaga, C. e Fazzi, L. (2000). *Azione volontaria e processi di trasformazione del welfare*. Franco Angeli, Milano.
- Borzaga, C. e Lepri, S. (eds.) (1988). *Le cooperative di solidarietà nazionale*. Edizioni CGM, Forlì.
- Borzaga, C.; Fiorentini, G. e Maticena, A. (1996). *Non-profit e sistemi di welfare*. NIS, Roma.
- Boudon, R. (1985). *Il posto del disordine*. Il Mulino, Bologna.
- Brenner, M. H. (1979). “Mortality and the national economy: a review, and the experience of England and Wales, 1936-76”. *Lancet*, **2**(8142), 568–573.
- Brenton, M. (1985). *The voluntary sector in British social services*. Longman, London.
- Buzzi, C.; Cavalli, A. e De Lillo, A. (2002). *Giovani nel nuovo secolo*. Il Mulino, Bologna.
- CAF (1997). *The non-profit sector in the UK-1st edition*. Charities Aid Foundation, West Malling.
- CAF e NCVO (2005). *UK giving 2004/2005*. Disponibile su <<http://www.cafonline.org/pdf/UKGiving2004%2005.pdf>>. [Data accesso: 28/12/2005].
- Calamandrei, P. e Levi, A. (eds.) (1950). *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, volume 2. Barbera, Firenze.
- CGM (1994). *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*. CGM Editore, Milano.
- CGM (2002). *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*. CGM Editore, Milano.
- Charity Commission (2002a). *Charities and the Charity Commission*. Charity Commission, London. Leaflet CC2. Disponibile su <<http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/cc2text.pdf>>. [Data accesso: 2/11/2005].
- Charity Commission (2002b). *The public character of charity*. Charity Commission, London. Leaflet RR8. Disponibile su <<http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rr8text.pdf>>. [Data accesso: 2/11/2005].

BIBLIOGRAFIA

- Charity Commission (2004a). *Campaigning and Political Activities by Charities*. Charity Commission, London. Leaflet CC9. Disponibile su <<http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/cc9text.pdf>>. [Data accesso: 2/11/2005].
- Charity Commission (2004b). *Registering as a charity*. Charity Commission, London. Leaflet CC21. Disponibile su <<http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/cc21text.pdf>> [Data accesso: 2/11/2005].
- Charity Commission (2005). *Report of findings of a survey of public trust and confidence in charities*. Charity Commission, London. Disponibile su <<http://www.charitycommission.gov.uk/Library/spr/pdfs/surveytrustrpt.pdf>>. [Data accesso: 2/11/2005].
- Chiambretto, M. L. e Genovese, L. (eds.) (1998). *Cooperazione sociale e politiche attive del lavoro*. Franco Angeli, Milano.
- Corbetta, P. (1999). *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*. Il Mulino, Bologna.
- Costello, J. e Haggart, M. (2003). *Public Health and Society*. Macmillan, London.
- Crespi, F. (1994). *Le vie della sociologia*. Il Mulino, Bologna.
- Davis-Smith, J.; Rochester, C. e Hedley, R. (eds.) (1995). *An introduction to voluntary sector*. Routledge, London.
- Dees, J. G.; Emerson, J. e Economy, P. (2001). *Enterprising nonprofits*. John Wiley & Sons, New York.
- Dente, B. (ed.) (1990). *Le politiche pubbliche in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Devastato, G. (1999). "Terzo settore e regolazione pubblica: dalle leggi del 1991 al nuovo regime fiscale per le onlus". In Ascoli, U. (ed.), *Il Welfare futuro*. Carocci, Roma.
- DHSS (1977). *The way forward*. DHSS, London.
- DoH (1997). *The New NHS*. Stationery Office, London.
- DoH (1999). *Saving Lives: Our Healthier Nation*. Stationery Office, London.
- DoH (2000). *The NHS Plan*. Stationery Office, London.
- DoH (2003). *Tackling Health Inequalities*. Stationery Office, London.
- Donati, P. (ed.) (1996). *Sociologia del Terzo Settore*. Carocci, Roma.
- Eisenstadt, S. N. (1974). *Mutamento sociale e tradizione nei processi innovativi*. Liguori, Napoli.
- Eisenstadt, S. N. (1990). *Civiltà comparate*. Liguori, Napoli.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press, Princeton: NJ.
- Fantozzi, P. (1997). *Comunità , società e politica nel Sud d'Italia*. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Fareri, P. (2001). "I network relazionali delle imprese sociali del mezzogiorno". In Battistella, A. (ed.), *Imprese ed imprenditori sociali nel mezzogiorno*. Franco Angeli, Milano.
- Ferrario, P. (1989). *La politica sociale dei servizi sociali*. NIS, Roma.
- Ferrera, F. (1975). *Imprenditori e società*. Giuffrè, Milano.
- Fox, A. J. e Goldblatt, P. O. (1982). *Socio-demographic Differentials in Mortality: The OPCS Longitudinal Study*. HMSO, London.
- Fox, A. J.; Goldblatt, P. O. e Jones, D. R. (1985). "Social class mortality differentials: artefact, selection or life circumstances?". *Journal of Epidemiology and Community Health*, **39**, 1–8.
- Franchetti, L. (1874). *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*. Vallecchi, Firenze.
- Fries, R. (2000). "Le associazioni filantropiche e la Charity Commission". In Barbetta, G. P. e Schena, C. (eds.), *Regolazione e controllo sulle organizzazioni non-profit*. Il Mulino, Bologna.
- Frisanco, R. (2004). *Il volto del volontariato oggi*. Settore Studi, Ricerche e Documentazione FIVOL. Disponibile su <<http://www.fivol.it/bancadati/ricerche/voltodelvolontariato.pdf>>. [Data Accesso: 2/10/2006].
- Frisanco, R. (no date). Terza rilevazione fivol 2001 sulle organizzazioni di volontariato. FIVOL, [webpage], Disponibile su <<http://www.fivol.it/bancadati/ricerche/terzarilevazione.html>> [Data Accesso: 2/10/2006].
- Frisanco, R. e Arabia, M. C. (eds.) (2004). *Il volontariato in Calabria*. Esseggraf, Roma.
- Giaccardi, C. e Magatti, M. (2003). *L'io globale*. Laterza, Bari.
- Girotti, F. (1998). *Welfare state: storia, modelli e critica*. Carocci, Roma.
- Goldthorpe, J. H. (1980). *Social Mobility and Class Structure*. Clarendon Press, Oxford.
- Gori, C. (ed.) (2001). *I servizi sociali in Europa*. Carocci, Roma.
- Gustfield, J. R. (1963). *Symbolic crusade: Status politics and the American temperance movement*. University of Illinois Press, Urbana.

- Halsey, A. H.; Heath, A. F. e Ridge, J. M. (1980). *Origins and Destinations. Family, Class and Education in Modern Britain*. Clarendon Press, Oxford.
- Hannan, M. e Freeman, J. (1982). "Structural inertia and organizational change". *American sociological review*, **39**, 475–491.
- Hansmann, H. (1987). "Economic theories of non-profit organisations". In Powell, W. W. (ed.), *The nonprofit sector: a research handbook*. Yale University, New Haven: CT.
- Hatch, S. (1979). "The wolfenden report on voluntary organisations". In Brown, M. e Baldwin, S. (eds.), *The yearbook of social policy 1978*. Routledge and Kegan Paul, London.
- Hatch, S. (1980). *Outside the state*. Croom Helm, London.
- Hazell, R. e Whybrew, T. (1993). *Resourcing the voluntary sector*. Association of Charitable Foundations, Charity Aid Foundation (CAF) and Corporate Responsibility Group.
- Hedley, R. e Rampersad, G. (1992). *Making it happen! Involving black volunteers*. The Volunteer Centre UK, Berkhamsted.
- Home Office (1998). *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*. Home Office, London.
- Horch, H. (1994). "On the socio-economics of voluntary organizations". *Voluntas*, **5**(2), 219–230.
- Hudson, M. (1999). *Managing without profit: The art of managing third-sector organizations*. Penguin, London. Citato in Anheier, H. K. (2005).
- Illsley, R. (1986). "Occupational class selection and the production of inequalities in health". *Quarterly Journal of Social Affairs*, **2**(2), 151–160.
- ISTAT (2001). "Istituzioni nonprofit in Italia". *Informazioni*, **50**.
- ISTAT (2005a). "Le organizzazioni di volontariato in Italia". *Statistiche in breve*, **14 Ottobre 2005**. Disponibile su <http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20051014_00/statbreve_volontariato2003definitivo.pdf> [Data Accesso: 25/09/2005].
- ISTAT (2005b). "Le organizzazioni di volontariato in Italia". *Informazioni*, **27**. Disponibile su <http://www.istat.it/dati/catalogo/20060112_00/inf_05_27_le_organizzazioni_di_volontariato_in_Italia_2001.pdf> [Data Accesso: 25/09/2005].
- ISTAT (2006). "Le cooperative sociali in Italia". *Argomenti*, **30**. Disponibile su <http://www.istat.it/dati/catalogo/20060428_00/arg0630cooperative_sociali_Italia01.pdf> [Data Accesso: 25/09/2005].

- Istituto Guglielmo Tagliacarne (2002). *Osservatorio economico provinciale, l'andamento dell'economia cosentina nel biennio 2000-2001*. IGT, Cosenza.
- James, E. (1987). "The non-profit in a comparative perspective". In Powell, W. W. (ed.), *The Non Profit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven: CT.
- James, E. (1989). *The non profit sector in international prospective*. Oxford University Press., New York.
- KCC (2005). *Kent Economic Report 2004*. Strategic Planning Directorate, Maidstone. Disponibile su <<http://www.kent.gov.uk/NR/rdonlyres/136F9D23-08BE-43CE-ADE4-9C2E7E4A37C6/595/kermar00.pdf>> [Data Accesso: 19/10/2006].
- KCC (2006). *The Kent Compact*. County Hall, Maidstone. Disponibile su <<http://www.kent.gov.uk/NR/rdonlyres/69BEA2A1-D814-42C9-876B-729069EE6121/525/kentcompact.pdf>> [Data Accesso: 19/10/2006].
- Kendall, J. e Almond, S. (1999). "United Kingdom". In Salamon, L. M. ; Anheier, H. K. ; List, R. ; Toepler, S. e Sokolowski, S. W. (eds.), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, pages 179–199. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Kendall, J. e Knapp, M. (1993). "Defining the nonprofit sector: the United Kingdom". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 5. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Kendall, J. e Knapp, M. (1995). "A loose and baggy monster". In Davis-Smith, J. ; Rochester, C. e Hedley, R. (eds.), *An introduction to voluntary sector*. Routledge, London.
- Kendall, J. e Knapp, M. (2000). "The third sector and welfare state modernisation: Inputs, activities and comparative performance". *Civil Society Working Paper*, 14. Centre for Civil Society LSE, London. Disponibile su <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP_14.pdf> [Data Accesso: 15/01/ 2006].
- Kigma, B. R. (2003). "Public good theories of the nonprofit sector: Weisbrod revisited". In Anheier, H. K. e Ben-Her, A. (eds.), *The study of the nonprofit enterprise: theories and approaches*. Kluwer Academic/Plenum, New York.
- Knight, B. (1993). *Voluntary action*. Centre for Research & Innovation in Social Policy (CENTRIS), London.
- Kramer, R. M. (1981). *Voluntary agencies in the welfare state*. University of California Press, Berkeley.
- Kramer, R. M. (1990). *Voluntary organisations in the welfare state: on the threshold of the 1990s*. Centre for Voluntary Organisation (LSE), London.

- Kramer, R. M. (2000). "A third sector in the third millennium?". *Voluntas*, **11**(1).
- Kramer, R. M.; Lorentzen, H.; Melief, W. B. e Pasquinelli, S. (1993). *Privatization in four European countries. Comparative studies Government-Third Sector relationships*. Sharp, New York.
- Kuhn, T. S. (1969). *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*. Einaudi, Torino.
- Lanzalaco, L. (1995). *Istituzioni, organizzazioni, potere*. NIS, Roma.
- Lepri, S. (1993). "L'evoluzione del welfare state in Italia: alcuni tratti caratteristici". In AA. VV. (ed.), *Il futuro dei servizi sociali in Italia: il ruolo della cooperazione sociale nei processi di depublicizzazione*. Istituto Italiano di Studi Cooperativi "L. Luzzatti", Roma. Citato in Borzaga *et al.* (1996).
- Light, P. C. (1998). *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Lipsky, M. e Smith, S. R. (1989). "Nonprofit organizations, government, and the welfare state". *Political Science Quarterly*, **104**(4).
- Liverpool University (1990). *Voluntary organisations*. Liverpool University Press, London.
- Lynn, P. e Davis-Smith, J. (1991). *The 1991 national survey of voluntary activity in the UK*. The Volunteer Centre UK, Berkhamsted.
- Maccarini, A. M. (1996). "La sociabilità delle reti sociali e i processi associativi". In Donati, P. (ed.), *Sociologia del Terzo Settore*. Carocci, Roma.
- Macfarlane, A. e Mugford, M. (1984). *Birth Counts: Statistics of Pregnancy and Childbirth*. HMSO, London.
- Magatti, M. (2005). *Il potere istituyente della società civile*. Laterza, Bari.
- Marcello, G. (2001). "Appunti sul Terzo Settore in Calabria. servizi in transizione permanente". *Alogon*, **51**.
- Marcello, G. e Costabile, A. (2003). "Ricerca sul Terzo Settore in Calabria". In Latorre, G. (ed.), *I servizi socio-assistenziali in Calabria*. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mari, L. M. (1994). *Impresa cooperativa, mutualità e bilancio sociale*. Giappichelli, Torino.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Martinelli, A. (1998). *La modernizzazione*. Laterza, Bari.
- Melucci, A. (1986). *Movimenti sociali e sistema politico*. Franco Angeli, Milano.

- Merrison, A. W. (1979). *Royal Commission on the National Health Service. (Merrison Report)*. HMSO, London.
- Meyer, J. e Rowan, B. (1977). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*, **83**(2), 340–363.
- Mirabile, M. L. e Sgritta, G. B. (1999). "Trasformazioni socio-demografiche e cambiamenti strutturali: la dimensione della solidarietà". In Ascoli, U. (ed.), *Il welfare futuro*. Carocci, Roma.
- Morris, S. (2000). "Defining the nonprofit sector: some lesson from history". *Voluntas*, **11**(1).
- Mutti, A. (1991). "Sociologia dello sviluppo e questione meridionale oggi". *Rassegna Italiana di Sociologia*, **2**, 155–179.
- Nathan (Lord) (1990). *Effectiveness and the voluntary sector*. NCVO, London.
- National Statistic Online (2005a). *Fertility. Rise to 1.77 children per woman in 2004*. Office for National Statistics, [webpage], [Last Update: 25/08/2005], Disponibile su <<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=951>> [Data Accesso: 20/02/2006].
- National Statistic Online (2005b). *Population Change. UK population increases by 281,200*. Office for National Statistics, [webpage], [Last Update: 25/08/2005], Disponibile su <<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=950>> [Data Accesso: 20/02/2006].
- Nelson, R. R. e Krashinsky, M. (1973). "Public control and organization of day care for young children". *Public Policy*, **22**(1), 53–75.
- Obaze, D. (1992). "Racism in the voluntary sector". *Third Sector*, **September**.
- Office for National Statistics (2001). "Mortality statistics". *DH1*, **34**. Office for National Statistics, London. Disponibile su <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_health/DH1_34_2001/DH1_34_2001.pdf> [Data Accesso: 20/02/2006].
- Office for National Statistics (2002). "Birth statistics". *FM1*, **30**. Office for National Statistics, London. Disponibile su <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/FM1_30_2001_Revised/FM1no30_2001_Revised.pdf> [Data Accesso: 20/02/2006].
- Office for National Statistics (2003). *Census 2001: Key Statistics for local authorities in England and Wales*. Office for National Statistics. Disponibile su <<http://www.statistics.gov.uk/downloads/census2001/>> [Data Accesso: 1/12/2005].
- Office for National Statistics (2004). "Conception statistics". *FM1, Supplement to 31*. Office for National Statistics, London. Disponibile su <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/FM1_31/FM1Supp31.pdf> [Data Accesso: 20/02/2006].

- Office for National Statistics (2005). "Birth statistics". *FM1*, **33**. Office for National Statistics, London. Disponibile su <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/FM1_33/FM1_33.pdf> [Data Accesso: 20/02/2006].
- Office for National Statistics (2006). *Social Trends*, volume 36. Palgrave MacMillan, New York. Disponibile su <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social_Trends36/Social_Trends_36.pdf> [Data Accesso: 20/02/2006].
- Office of the Deputy Prime Minister (2004). *The English Indices of Deprivation 2004*. ODPM Publications, Wetherby. Disponibile su <http://www.odpm.gov.uk/embedded_object.asp?id=1128446> [Data Accesso: 5/02/2006].
- O'Regan, K. e Oster, S. (2002). "Does government funding alter nonprofit governance? evidence from new york city contractors". *Journal of Policy Analysis and Management*, **21**(3), 505–514.
- Ortmann, A. e Schlesinger, M. (2003). "Trust, repute, and the role of nonprofit enterprise". In Anheier, H. K. e Ben-Her, A. (eds.), *The study of the nonprofit enterprise: theories and approaches*. Kluwer Academic/Plenum, New York.
- Osborne, S. P. (1998). *Voluntary organizations and innovation in public services*. Routledge, London.
- Owen, D. (1965). *English philanthropy, 1660-1960*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Paci, M. (1989). "Public and private in the italian welfare system". In Lange, P. e Regini, M. (eds.), *State, market and social regulation. New perspectives on Italy*. Cambridge University Press, Cambridge. Citato in Barbetta, G. P. (1993).
- Pasquinelli, S. (1999). "Il terzo settore nei diversi welfare states europei". In Ascoli, U. (ed.), *Il welfare futuro*. Carocci, Roma.
- Peirce, J. L. (1993). *Volunteers. The organizational behaviour of unpaid workers*. Routledge, New York.
- Peyton, R. (1989). "Philanthropic values". In Magat, R. (ed.), *Philanthropic giving*. Oxford University Press, New York. Citato in Salamon, L. M. *et al.* (2000).
- Piselli, F. (1981). *Parentela ed emigrazione*. Einaudi, Torino.
- Powell, W. W. (ed.) (1987). *The nonprofit sector*. Yale University Press, London.
- Powell, W. W. e Di Maggio, P. (1983). "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality". *American Sociological Review*, **48**, 147–160.
- Powell, W. W. e Di Maggio, P. (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, Chicago: Ill.

- Powell, W. W. e Friedkin, R. (1987). "Organizational change in nonprofit organizations". In Powell, W. W. (ed.), *The nonprofit sector*. Yale University Press, London.
- Preite, D. (1991). "La legge sulle cooperative sociali: un'occasione mancata". *Impresa Sociale*, **4**, 11–15.
- Prina, F. (1999). "Volontariato e impresa sociale di fronte a disagio sociale, marginalità, devianza". In Ascoli, U. (ed.), *Il welfare futuro*. Carocci, Roma.
- Ranci, C. (1999a). "La crescita del terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio". In Ascoli, U. (ed.), *Il welfare futuro*. Carocci, Roma.
- Ranci, C. (1999b). *Oltre il welfare state*. Il Mulino, Bologna.
- Ranci, C. (ed.) (2001). *L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa. Verso la costruzione di un mercato sociale dei servizi*. Franco Angeli, Milano.
- Ranci, C. (2002). *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Ranci, C.; De Ambrogio, U. e Pasquinelli, S. (1991). *Identità e servizio*. Il Mulino, Bologna.
- Ranci Ortigosa, E. (1990). "La politica assistenziale". In Dente, B. (ed.), *Le politiche pubbliche in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Rei, D. (1989). *Oltre il welfare. Lavoro sociale e nuova cittadinanza*. Edizioni Gruppo Adele, Torino.
- Rose-Ackerman, S. (1996). "Altruism, nonprofits and economic theory". *Journal of Economic Literature*, **34**, 701–728.
- Salamon, L. (1981). "Rethinking public management: third-party government and the changing forms of public action". *Public Policy*, **29**, 255–275.
- Salamon, L. (1987a). "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state". *Journal of Voluntary Action Research*, **16**(1/2), 29–49.
- Salamon, L. (1987b). "Partners in public service: The scope and theory of government nonprofit relations". In Powell, W. W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven.
- Salamon, L. (1995). *Partners in Public Service: Government-Non-profit Relations in the Modern Welfare State*. John Hopkins University Press, Baltimore: Md.
- Salamon, L. M. e Anheier, H. K. (1992a). "In search of the nonprofit sector I: The question of definitions". *Voluntas*, **3**(2).

- Salamon, L. M. e Anheier, H. K. (1992b). "In search of the nonprofit sector II: The problem of classification". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, **3**. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Salamon, L. M. e Anheier, H. K. (1996a). *The emerging non-profit sector. An overview*. Manchester University Press, Manchester.
- Salamon, L. M. e Anheier, H. K. (1996b). "Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, **22**. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Salamon, L. M. e Anheier, H. K. (1997). *Defining the non-profit sector. A crossnational analysis*. Manchester University Press, Manchester.
- Salamon, L. M. e Sokolowski, S. W. (2001). "Volunteering in cross national perspective: Evidence from 24 countries". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, **40**. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Salamon, L. M.; Anheier, H. K.; List, R.; Toepler, S. e Sokolowski, S. W. (eds.) (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Salamon, L. M.; Sokolowski, S. W. e Anheier, H. K. (2000a). "Social origins of civil society: an overview". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, **38**. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Salamon, L. M.; Hems, L. C. e Chinnock, K. (2000b). "The nonprofit sector: For what and for whom?". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, **37**. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Salamon, L. M.; Sokolowsky, W. e List, R. (2003). *Global Civil Society: an overview*. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore. Disponibile su <www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/globalciv.pdf>. [Data accesso: 15/12/2005].
- Schumpeter, G. (1934). *The theory of economic development*. Oxford University Press, New York, 3rd printing, 1963 edition.
- Scott, R. A. (1967). "The selection of clients by social welfare agencies: the case of the blind". *Social Problems*, **14**(3), 248–257.
- Seebohm Report (1968). *Report by the Committee on Local Authority and allied social service*. HMSO, London.
- Selznick, P. (1948). "Foundations of the theory of organizations". *American Sociological Review*, **13**. Citato in Bonazzi, G. (2002).

BIBLIOGRAFIA

- Sills, D. (1957). *The volunteers: means and ends in a national organization*. Free Press, New York.
- Smith, D. H. (1973). "The impact of the volunteer sector on society". *America's Voluntary Spirit*. Citato in Salamon *et al.* (2000).
- Smith, R. (1997). "The legal framework". In CAF (ed.), *The non-profit sector in the UK-1st edition*. Charities Aid Foundation, West Malling.
- Smith, R. e Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting*. Harvard University Press, Cambridge: Ma.
- Sonnino, S. (1874). *I contadini della Sicilia*. Vallecchi, Firenze.
- Stanzani, S. (1996). "La cooperazione sociale". In Donati, P. (ed.), *Sociologia del Terzo Settore*. Carocci, Roma.
- Stedman-Jones, G. (1971). *Outcast London: A study in the relationship between classes in Victorian society*. Penguin Books, London.
- Stern, J. (1983). "Social mobility and the interpretation of social class mortality differentials". *Journal of Social Policy*, **12**(1), 27–49.
- Strategy Unit Cabinet Office (2002). *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*. Strategy Unit Cabinet Office, London.
- Thompson, V. A. (1976). *Bureaucracy and the modern world*. General Learning Press, Morristown: NJ.
- Titmuss, R. M. (1963). *Essays on the 'Welfare State'*. George Allen and Unwin, London.
- Townsend, P. (1987). "Deprivation". *Journal of Social Policy*, **16**(2), 125–146.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, London.
- Tudor, H. J. (1971). "The inverse care law". *Lancet*, **1**(7696), 405–412.
- Vivarelli, R. (1999). *Profilo di storia contemporanea*. La Nuova Italia, Milano.
- Walzer, M. (1997). "L'idea di società civile". In Magatti, M. (ed.), *Per la società civile*. Franco Angeli, Milano.
- Ware, A. (ed.) (1989). *Charities and government*. Manchester University Press, Manchester. Citato in Kendall, J. e Knapp, M. (1993).
- Webb, A.; Day, L. e Weller, D. (1976). *Voluntary social services: manpower resources*. Personal Social Services Council. Citato in Brenton, M. (1985).
- Weber, M. (1924). *The theory of social and economic organization*. The Free Press, New York.

BIBLIOGRAFIA

- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage, Thousand Oaks: Ca.
- Weisbrod, B. A. (1975). "Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy". In Phelps, E. S. (ed.), *Altruism, morality and economic theory*. Russel Sage, New York.
- Weisbrod, B. A. (1998). *To profit or not to profit: the commercial transformation of the nonprofit sector*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wistow, G.; Knapp, M. R. J.; Hardy, B.; Forder, J.; Kendall, J. e Manning, R. (1996). *Social care markets: progress and prospects*. Open University Press, Buckingham.
- Wolfe, A. (1989). *Whose keeper? Social science and moral obligation*. Univeristy of California Press, Berkeley. Citato in Magatti, M. (2005).
- Wolfenden Committee (1978). *The future of voluntary organisations*. Croom Helm, London.
- Young, D. R. e Salamon, L. M. (2003). "Commercialization, social ventures, and for-profit competition". In Salamon, L. M. (ed.), *The state of nonprofit America*. The Brookings Institution, Washington: DC.