

In Appunti sulle politiche sociali n. 5-2007

La presenza del terzo settore nell'economia complessiva delle politiche di welfare si giustifica in base alla sua capacità di fornire un valore aggiunto in termini di efficienza, efficacia o equità all'offerta di beni e servizi garantita da altri enti erogatori e nello specifico lo Stato e il mercato. Questo valore aggiunto non è dato una volta per tutte ma ha carattere relativo

Gli scenari di evoluzione del terzo settore in Italia

Luca Fazzi, Professore associato di sociologia, Facoltà di Economia, Università di Trento

Introduzione

Da più parti il terzo settore viene descritto come una importante espressione della società civile e anche a livello politico è auspicato e prospettato un suo ruolo sempre più rilevante nella costruzione delle politiche di welfare. Questa enfasi sul possibile contributo del terzo settore esprime diverse attese e aspettative: da un lato, il superamento di un modo spesso burocratico e clientelare di organizzare le politiche e i servizi da parte degli enti pubblici, dall'altro, la voglia di maggiore democratizzazione e partecipazione da parte della società civile, dall'altro ancora, l'idea che il welfare sia un costrutto che richiede per esser reso vitale e efficace del contributo più generalizzato della società civile nelle sue varie forme e articolazioni. In questo quadro l'immagine che prende forma è quella di un terzo settore di per sé portatore di istanze positive e di elementi migliorativi del modo di produrre e erogare beni e servizi di welfare. Ma è vero che il terzo settore costituisce di per sé un motore di miglioramento della qualità delle politiche e dei servizi? Oppure per permettere al terzo settore di svolgere un simile ruolo è necessario siano progettate e rese operative congruenti politiche di sostegno e riconoscimento istituzionale?

La storia del welfare mix in Italia testimonia chiaramente come il contributo che le organizzazioni senza fine di lucro possono fornire alla qualità delle politiche di welfare è indissolubilmente legato al modo attraverso il quale si configurano e prendono forma le relazioni con le istituzioni pubbliche. Ne consegue che una effettiva valorizzazione del contributo di queste organizzazioni può avvenire solo a condizione che esistano idonei sistemi istituzionali di valorizzazione e promozione del terzo settore sia a livello nazionale che locale.

Quali sono gli orientamenti attualmente vigenti in materia di relazioni tra enti pubblici e terzo settore? I trend esistenti spingono verso una valorizzazione effettiva del terzo settore oppure un sistema di regole e principi adatti alla sua promozione non si è ancora affermato in modo compiuto? Quali sono i nodi e i punti di debolezza dell'attuale sistema? Come si possono affrontare?

Terzo settore e intervento pubblico

La presenza del terzo settore nell'economia complessiva delle politiche di welfare si giustifica in base alla sua capacità di fornire un valore aggiunto in termini di efficienza, efficacia o equità all'offerta di beni e servizi garantita da altri enti erogatori e nello specifico lo Stato (che è preminente nella tradizione del welfare europeo) e il mercato (dominante nella tradizione del welfare statunitense). Questo valore aggiunto non è dato una volta per tutte ma ha carattere relativo.

Negli anni settanta e ottanta ad esempio le organizzazioni di terzo settore hanno saputo imprimere al welfare una forte pressione verso l'allargamento dei confini della cittadinanza sociale, fornendo risposte a gruppi sociali allora marginali o istituzionalmente non riconosciuti come i malati psichici, le persone in situazione di handicap o i tossicodipendenti. Il valore aggiunto del terzo settore era dato in questo periodo dalla capacità di lettura dei bisogni e dalla spinta innovatrice e riformatrice di assetti in parte obsoleti di politica sociale, incapaci di intervenire rispetto a bisogni e esigenze emergenti pur in presenza di una notevole disponibilità di risorse economiche e di spesa (Borzaga e Janes, 2006). Il terzo settore ha rappresentato, inoltre, una importante occasione di aggregazione umana e sociale per decine di migliaia di persone che hanno trovato nella condivisione di obiettivi solidaristici una motivazione per partecipare attivamente alla vita sociale e civile del paese e per coltivare e rigenerare capitale sociale e senso civico.

A partire dagli anni novanta, il contributo delle organizzazioni di terzo settore alla realizzazione delle politiche di welfare ha assunto in via crescente e successivamente prevalente un valore di tipo economico (Ascoli e Ranci, 2003). Con la crisi finanziaria dei primi anni novanta, la fase di espansione dell'interventismo pubblico in materia di welfare si è interrotta e l'affidamento di servizi al terzo settore è stato utilizzato come strumento per governare i processi di privatizzazione dall'alto e di razionalizzazione della spesa imposti dalle mutate condizioni della finanza pubblica. La funzione principale attribuita al terzo settore è diventata da questo periodo quella di fattore di contenimento dei costi e di flessibilizzazione della pubblica amministrazione da realizzarsi attraverso il conferimento di obiettivi pubblicamente rilevanti e il finanziamento dei servizi tramite contratto.

Dalla fine degli anni novanta, l'attenzione ai costi e la valorizzazione della funzione di riduzione della spesa hanno caratterizzato in modo crescente lo scenario di regolazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni di terzo settore in praticamente tutte le regioni italiane e nell'attuale fase storica la pressione finanziaria sugli enti locali tende a enfatizzare in modo ulteriore questa dimensione, mentre sono poste in sottofondo caratteristiche "vocazionali" come la lettura dei bisogni, la dimensione densa delle relazioni sociali basate sulla condivisione di obiettivi solidaristici, la capacità di valorizzare il capitale sociale e offrire opportunità di partecipazione e aggregazione sociale per i cittadini e i gruppi sociali.

Nel contesto italiano e europeo in generale dove diversamente da quello americano prevale una tradizione di welfare state, le funzioni che possono essere svolte dal terzo settore sono fortemente influenzate dal ruolo e dagli atteggiamenti assunti dagli enti pubblici. Dalle amministrazioni pubbliche e soprattutto dagli enti locali dipende infatti la maggior parte dei finanziamenti per le organizzazioni di terzo settore. Con l'aumentare del peso e delle dimensioni del terzo settore e dei relativi finanziamenti pubblici, l'intervento regolativo pubblico è diventato sempre più importante e si è affermata anche in Italia quella che viene definita la "cultura del contratto" ossia una logica di relazione basata su accordi di acquisto di servizi prodotti dal terzo settore da parte delle amministrazioni pubbliche (Bassi e Colozzi, 2003). Le dinamiche di sviluppo del terzo settore risultano di conseguenza legate a doppio filo con l'evoluzione della cultura regolativa pubblica e il significato attribuito dagli enti pubblici al terzo settore tende a risultare dunque una variabile cruciale per definire le possibili traiettorie di evoluzione delle organizzazioni senza fine di lucro.

Gli interrogativi a cui è importante rispondere in questo quadro per capire se e come il terzo settore può trovare un suo spazio autonomo nell'ambito del sistema di welfare sono i seguenti: gli attuali sistemi di regolazione pubblici consentono di massimizzare il valore aggiunto che il terzo settore può apportare all'evoluzione delle politiche di welfare? Quale è lo scenario che attualmente tende ad imporsi e quali sono le linee di tendenza prevalenti? Fino a che punto il terzo settore risente dei modelli di regolazione e in che misura esso può evolvere anche in via autonoma per valorizzare gli eventuali vantaggi competitivi di cui dispone a favore dell'intera collettività?

Un quadro di insieme

Nel corso degli ultimi cinque anni si è registrato un significativo aumento dei livelli di regolazione pubblici nel settore dei servizi sociali. Con l'approvazione della legge 328/00 e delle relative normative regionali si è assistito a un cambiamento molto forte dell'atteggiamento degli enti pubblici nei confronti del terzo settore e ad un recupero della funzione regolativa degli enti locali e regionali che in passato era stato molto debole o in molti casi addirittura assente, lasciando spazio a un processo di esternalizzazione dei servizi caratterizzato da bassa programmazione e elevati livelli di discrezionalità politica. Questo processo è avvenuto in uno scenario di progressiva riduzione della spesa sociale che ha avuto le ricadute maggiori a livello della finanza degli enti locali (Cogno, 2005; Pizzuti, 2007).

La finanziaria 2007 ha previsto un aumento del Fondo sociale nazionale portandolo dai 500 milioni del 2006 ai 900 del 2007 e l'istituzione di cinque nuovi fondi (per i servizi socio-educativi, per la famiglia, per la non autosufficienza, per gli immigrati e per le coppie giovani) per un ammontare complessivo pari a ulteriori 600 milioni di euro. In parallelo tuttavia sono state anche riviste le norme del Patto di stabilità con gli enti locali prendendo a riferimento non più le spese come veniva fatto in passato ma i saldi, ossia le entrate meno le spese generando un risultato in termini di sforzo richiesto ai comuni stimato nell'ordine di circa 2 miliardi di

euro. Lo scenario della spesa assistenziale in larga parte storicamente in carico ai Comuni risulta pertanto molto problematico (Gori, 2007).

In linea generale l'impatto della riduzione dei finanziamenti pubblici è stato abbastanza significativo per le organizzazioni di terzo settore. In quasi tutte le regioni, i fenomeni di cessazione di servizi esistenti finanziati dagli enti pubblici a livello locale sono stati relativamente occasionali. Solo al sud la mortalità delle organizzazioni non profit di tipo produttivo è risultata relativamente più elevata. Si tratta tuttavia quasi sempre dell'effetto non dell'interruzione del finanziamento di servizi consolidati, bensì del naturale esaurimento di finanziamenti ad hoc spesso di piccole dimensioni che sono stati utilizzati con finalità occupazionali di breve periodo o per scopi politico-clientelari.

Rispetto alla decade precedente, tuttavia, l'apertura di nuovi servizi è risultata molto più contenuta. Il fenomeno del contenimento dei costi è risultato ovunque molto visibile nella stretta sulle basi d'asta degli appalti che sono state oggetto di un'azione di progressivo prosciugamento di spese accessorie o non conformi rispetto alle esigenze di razionalizzazione degli enti pubblici.

La riduzione dei tassi di incremento della spesa pubblica ha generato due principali tipologie di conseguenze sulle organizzazioni di terzo settore: da un lato sono stati ridotti in modo molto significativo i margini di utile con cui molti enti erano abituati a operare in passato. Questa indicazione è confermata esplicitamente dall'analisi dei bilanci effettuata sulle 1500 cooperative sociali aderenti a Federsolidarietà, ad oggi una delle poche banche dati disponibili per registrare i processi di cambiamento in atto. Nel 2004, gli utili delle cooperative sociali di tutte le regioni italiane con l'eccezione del Veneto risultavano in decremento e nel 2005 anche questa regione si adattava al nuovo trend. Dall'altro lato, si sono creati "effetti di spiazzamento" molto forti per quelle organizzazioni che si trovavano in fase di rinnovo contrattuale e dell'affidamento dei servizi e si sono viste costrette a aumentare gli stipendi dei lavoratori senza potere contare su un adeguamento proporzionale dei costi ammessi dai contratti di affidamento dei servizi. In particolare nelle regioni settentrionali, l'emergere di questo fenomeno ha portato molte organizzazioni anche con tradizioni di solidità finanziaria e imprenditoriale a chiudere i bilanci in passivo.

Lo scenario in cui opera attualmente il terzo settore appare dunque molto diverso da quello che caratterizzava le fasi di primo sviluppo e successivo consolidamento del fenomeno. Il problema dell'acquisizione delle risorse è diventato prioritario e l'obiettivo del finanziamento delle strutture esistenti tende spesso a risultare prevalente rispetto alla tensione verso l'innovazione e alla risposta ai bisogni emergenti.

Questo esito è stato favorito anche dall'aumento delle richieste di formalizzazione e standardizzazione rivolte da parte di molte amministrazioni pubbliche alle organizzazioni di terzo settore. Più che delle previsioni della legge 328/00 in materia di accreditamento, ancora in larga parte irrealizzate a livello regionale, questo è stato l'esito soprattutto dei processi di modernizzazione della pubblica amministrazione che, a partire dall'inizio degli anni novanta, hanno modificato a fondo le culture organizzative e gestionali degli enti pubblici, facendo emergere specie nelle regioni del centro nord una nuova classe di dirigenti molto più attenta alle dimensioni del controllo di gestione e dell'efficienza rispetto al passato.

Rispetto alla fine degli anni novanta, pur se in presenza di forti spinte verso il mantenimento dello status quo, i rapporti tra enti pubblici e terzo settore sono caratterizzati anche da un maggiore livello di competizione. L'affidamento dei servizi viene effettuato quasi regolarmente attraverso gare di appalto e la logica della selezione degli enti privati non è molto diversa da quella applicata per l'individuazione dei normali fornitori della pubblica amministrazione. Anche a livello semantico il termine di fornitore ha sostituito quello di produttore tipico della fase pionieristica del terzo settore.

La valutazione delle offerte tiene spesso in considerazione anche gli elementi progettuali dei servizi ma nell'aggiudicazione degli stessi il prezzo tende a risultare quasi di norma la variabile determinante. Laddove le relazioni tra livello politico e terzo settore sono più stabili e consolidate, le gare non hanno cancellato la cultura delle negoziazioni informali che sovrastende alla fase formale della presentazione e della valutazione delle offerte. Soprattutto nelle aree urbane o dove sono presenti più erogatori i livelli di competizione si sono tuttavia effettivamente innalzati anche a causa dell'aumento del numero di organizzazioni presenti sul territorio, alla minore capacità di autoregolazione del settore, alla pressione del management

pubblico e alla forte instabilità politica che ha fatto venire meno il tradizionale riferimento a figure politiche consolidate.

In particolare la ricerca di soluzioni competitive è perseguita nei settori che implicano la gestione di servizi complessi come le residenze per anziani non autosufficienti e nei settori dove è possibile realizzare le maggiori economie di scala come l'assistenza domiciliare. Le basi d'asta particolarmente elevate incentivano inoltre la mobilità extraregionale da parte di competitori di grandi dimensioni che operano sull'intero territorio nazionale specialmente nell'erogazione di servizi di assistenza residenziale e domiciliare per i non autosufficienti. Mentre in passato l'operatività extraregionale era occasionale, a partire dal 2000, essa è diventata tuttavia l'obiettivo strategico di un numero crescente di organizzazioni che dispongono di una struttura esplicitamente progettata per la competizione su base interregionale o addirittura nazionale. Esempi di organizzazioni che operano con queste finalità si ritrovano nel campo dei servizi residenziali, di assistenza domiciliare, infermieristici e socio sanitari.

La spinta verso una maggiore competizione è agevolata anche dalla nascita di nuove cooperative non aderenti alle reti tradizionali (Confcooperative e Legacoop in primo luogo) che agiscono da free-rider a livello locale anche nei territori dove i consorzi erano riusciti a svolgere tradizionalmente un'azione incisiva di *general contractor* nei confronti dell'ente pubblico. Inoltre, sono state fondate reti di cooperative sociali anche su iniziativa di soggetti commerciali soprattutto per partecipare ad appalti di pulizia usufruendo dei vantaggi concessi alle cooperative di inserimento lavorativo.

Nuovi scenari competitivi sono anche quelli tra diverse tipologie di organizzazioni senza fine di lucro quali le associazioni di volontariato e cooperative sociali che vengono poste direttamente in concorrenza dagli enti pubblici per aumentare il risparmio sui costi.

Un ulteriore elemento da sottolineare è che l'aumento della concorrenza non ha prodotto ad oggi una modificazione sostanziale dei sistemi di finanziamento del terzo settore. Verso la fine degli anni novanta e nel primo periodo successivo all'approvazione della L. 328/00 di riordino dell'assistenza, si è avuta una notevole spinta a livello di dibattito politico verso l'introduzione di meccanismi di finanziamento all'offerta e lo sviluppo di quasi mercati dell'assistenza (Fazzi, 2000). Indagini svolte verso la fine degli anni novanta rilevavano una diffusa sensibilità degli amministratori locali nei confronti di forme di finanziamento diretto all'offerta (Pavolini, 2001). In quasi tutte le leggi regionali di applicazione della 328/00 sono in effetti state previste norme specifiche che prevedono l'introduzione dei buoni di acquisto dei servizi. La diffusione dei buoni servizio e dei quasi mercati risulta tuttavia ancora oggi molto limitata (Fazzi e Gori, 2003). L'unica Regione ad avere avviato un programma esteso di buoni servizi è la Lombardia nel settore dell'assistenza ai non autosufficienti anche se l'entità del finanziamento risulta ancora contenuta rispetto all'effettivo fabbisogno (Pasquinelli, 2006). Esistono inoltre alcuni programmi di voucher a livello locale in città come Modena, Roma e Monfalcone. Complessivamente, il finanziamento all'offerta continua comunque a rappresentare una quota assolutamente minoritaria del finanziamento pubblico finalizzato all'acquisto di servizi assistenziali.

Una vera diffusione del modello dei quasi mercati nel settore dell'assistenza non si è ancora verificata per una serie di ragioni tra le quali: le resistenze politiche delle organizzazioni di rappresentanza del terzo settore, l'assenza di mercati caratterizzati dalla presenza di un numero sufficiente di produttori, i costi di coordinamento e regolazione del sistema. Inoltre, permane per la maggior parte delle amministrazioni locali l'ostacolo del finanziamento dei quasi mercati. Per promuovere politiche significative di finanziamento alla domanda infatti è necessario disporre di ingenti risorse economiche libere oppure potere agire sulla leva della defiscalizzazione del costo totale o parziale relativo all'acquisto dei servizi. Entrambe queste condizioni sono molto difficili da realizzare in una fase di forte contenimento dei costi e con la dipendenza da una spesa storica del welfare, peraltro in larga parte legata a trasferimenti di tipo economico, politicamente difficile da modificare.

In questo scenario, le relazioni tra enti pubblici e terzo settore sono caratterizzate da forti livelli di dipendenza economica e da tendenze molto spinte verso una regolazione che privilegia la dimensione economico commerciale delle organizzazioni private in una prospettiva di risparmio di breve periodo piuttosto che non di valutazione del più vasto insieme dei vantaggi che il terzo settore può apportare all'economia complessiva del welfare.

Gli effetti sulle configurazioni del terzo settore

La riduzione dei finanziamenti e il più generale cambiamento dello scenario entro il quale operano le organizzazioni di terzo settore hanno prodotto effetti molto significativi sugli assetti e le tradizionali configurazioni dello stesso. Indagini molto recenti non ancora pubblicate evidenziano come il terzo settore continui ad attrarre risorse umane motivate ad impegnarsi nel settore dei servizi alla persona. L'evoluzione dei rapporti con gli enti pubblici produce tuttavia anche modificazioni sostanziali negli assetti delle organizzazioni nonprofit.

Fino a un recente passato il terzo settore impegnato nella produzione di servizi era composto da enti di dimensioni medio piccole e con un forte radicamento sul territorio. Inoltre esse combinavano mix di risorse retribuite e volontarie e operavano con margini relativi di autonomia quando non in condizioni di vera e propria "delega in bianco". La pressione verso il contenimento dei costi e la riduzione dei finanziamenti hanno prodotto in molte aree del paese una crisi del modello della piccola dimensione che regge con sempre maggiore fatica l'aumento della competizione e la razionalizzazione dei costi. Sono state realizzate negli ultimi due anni molte fusioni tra organizzazioni di piccole o anche medio piccole dimensioni e il tema del superamento del modello della piccola dimensione è stato posto anche all'interno di centrali cooperative (Unione, Federsolidarietà, Consorzio nazionale CGM) dove la ridotta dimensione rappresenta storicamente un valore costitutivo del movimento.

Il problema delle dimensioni si è posto in diverse aree del paese e specialmente in quelle ad economia più avanzata anche a livello dei consorzi provinciali di cooperative perché l'aumento delle basi d'asta per partecipare ad appalti di servizi complessi e l'orientamento da parte delle amministrazioni pubbliche a privilegiare le multiutilities richiede la capacità di stringere alleanze e organizzare cordate che possono assumere in alcuni casi dimensioni regionali e nemmeno più provinciali. In alcune regioni come il Veneto o la Lombardia sono dunque in discussione progetti di costituzione di macro consorzi o consorzi regionali che assorbono i consorzi provinciali esistenti con l'esplicito obiettivo di potere partecipare alla nuova generazione di basi d'asta che si sta venendo a profilare come base di accesso per la gestione dei servizi più remunerativi.

La crescente pressione sui costi e l'aumento della burocratizzazione hanno avuto ricadute significative anche su altre caratteristiche organizzative tipiche del terzo settore quali l'autonomia gestionale, i modelli di governance, la presenza di volontariato e la capacità di acquisire donazioni e le relazioni con la comunità locale.

Nei settori e nelle aree dove la pressione sui costi si è rivelata maggiore i risparmi sulla spesa sono stati realizzati soprattutto attraverso tagli ai costi organizzativi e amministrativi delle organizzazioni di terzo settore. Mentre le organizzazioni di grandi dimensioni sono state in grado di produrre economie di scala tali da consentire ancora il finanziamento della tecnostuttura, diversi enti di medio piccole dimensioni sono diventati quindi di fatto veri e propri mediatori di manodopera con un'autonomia gestionale molto ridotta.

Un ulteriore elemento di cambiamento è da individuarsi nell'indebolimento delle culture ideologiche e solidaristiche del terzo settore. I risultati di recenti rilevazioni empiriche hanno posto in luce come tra gli effetti dei processi di trasformazione in atto sia da registrare anche un cambiamento delle culture dei dirigenti delle ONP impegnate nella produzione di servizi che risultano più sensibili che in passato alle dimensioni della performance e dell'efficienza e meno orientati alla ricerca di innovazione e alla valorizzazione di comportamenti distintivi d'impresa (Fazzi e Stanzani, 2005).

Anche i modelli di governance risentono inevitabilmente del clima più competitivo e dell'emergere di culture imprenditoriali orientate alla performance. La spinta a organizzare la produzione in base a economie di scala e la crescente tensione al risultato economico favoriscono infatti la diffusione di modelli organizzativi di tipo gerarchico che presentano costi di coordinamento e gestione inferiori rispetto ai modelli partecipativi tipici della fase nascente delle iniziative comunitarie. Se, in generale, le possibilità di partecipazione per i soci lavoratori delle organizzazioni nonprofit sono dunque ancora più elevate rispetto a quelle di chi ricopre funzioni equivalenti all'interno della pubblica amministrazione, il trend verso l'acquisizione di modelli di governo tipici del mercato dei servizi risulta in taluni settori di produzione come l'assistenza residenziale o domiciliare molto spiccato.

L'aumento di richieste di formalizzazione e specializzazione provenienti dagli enti pubblici ha generato anche una serie di disincentivi sia interni che esterni al mantenimento del volontariato nell'ambito delle organizzazioni (Borzaga e Fazzi, 2000). Gli enti che dispongono di bassi livelli di competenze organizzative e gestionali incontrano, infatti, forti difficoltà di

gestione delle risorse volontarie nell'ambito di processi di produzione sempre più formalizzati e specializzati e tendono quindi a marginalizzare o a disincentivare la presenza dei volontari all'interno dell'organizzazione. I volontari tendono invece ad essere meno motivati a partecipare a progetti con minore appeal ideale che si realizzano all'interno di organizzazioni dove gli incentivi occupazionali e le preoccupazioni economiche diventano prevalenti. In questo scenario, le indagini empiriche confermano che il numero dei volontari è in forte calo e si attesta su dati medi dieci volte inferiori a quelli rilevati all'inizio degli anni novanta (CGM, 2005).

Anche i dati relativi alle donazioni evidenziano segnali poco incoraggianti. All'aumento delle dimensioni economiche e a una più elevata dipendenza dai finanziamenti pubblici corrisponde una fortissima riduzione delle donazioni e delle compartecipazioni da parte di enti sovventori che rimangono significative solo nei casi dove esiste un impatto sociale sulla comunità chiaramente identificabile con la progettualità sociale degli enti che realizzano l'iniziativa (Fazzi, 2007).

Gli stessi legami con la comunità locale risultano in molti casi affievoliti essendo diventato l'ente pubblico il principale referente per la definizione e l'organizzazione delle linee di intervento. I soci lavoratori tendono a diventare le figure dominanti delle basi sociali e i contatti con il territorio sono spesso resi difficili dalla pressione sui costi che toglie tempo allo svolgimento di attività di coordinamento e ricerca di partnership con la comunità locale. Non è possibile rendere conto dell'ampiezza effettiva di questo fenomeno, ma diversi studi di caso evidenziano l'esistenza di pressioni consistenti verso tale esito.

Nonostante la parte di terzo settore implicata in questi cambiamenti sia quantificabile solo in linea di trend e permangano molte organizzazioni che rispondono in modo diverso alle sollecitazioni ambientali e istituzionali, le modificazioni dei sistemi di regolazione e l'evoluzione dei rapporti con gli enti pubblici portano dunque a generare effetti diretti e visibili, non solo sugli equilibri del sistema di welfare, ma anche sugli stessi assetti delle organizzazioni nonprofit, favorendo processi che cambiano il modo di operare e le stesse caratteristiche distintive di tali enti.

Una valutazione d'insieme: le sfide del welfare e il ruolo del terzo settore

In questo quadro di grande trasformazione rimane da chiedersi se la valorizzazione del terzo settore attraverso l'estensione dei processi di affidamento dei servizi da parte degli enti locali è tale da consentire alle organizzazioni senza fine di lucro di esprimere appieno il proprio potenziale produttivo e di cambiamento sociale. La risposta è come spesso accade nell'analisi dei fenomeni economici e sociali duplice e non definitiva.

Da un lato, i processi di privatizzazione hanno generato una situazione in cui il terzo settore è diventato soggetto ormai stabile e istituzionalizzato di politica sociale. Se si pensa a dieci a venti anni fa, quando ancora era in discussione l'opportunità di affidare servizi sociali a soggetti con natura giuridicamente privata, sono stati compiuti passi in avanti estremamente significativi e l'affermazione del terzo settore può essere considerata una vera "rivoluzione copernicana" nella concezione del welfare e delle politiche sociali. Anche le dimensioni occupazionali e economiche del settore indicano la portata del processo di emersione delle organizzazioni senza fine di lucro nello scenario del welfare nazionale.

D'altro canto, è da sottolineare come la progressiva affermazione del terzo settore è andata di pari passo con la modificazione sostanziale di alcune caratteristiche organizzative e associative. Oggi in molte realtà locali, il terzo settore è presente e viene sostenuto finanziariamente soprattutto per i risparmi di spesa che possono essere conseguiti attraverso i processi di esternalizzazione dei servizi. Laddove questi risparmi non sono visibili o sono posti in discussione da un maggiore potere contrattuale dei sistemi locali di rappresentanza delle organizzazioni nonprofit riemergono in modo esplicito tentazioni di ripubblicizzazione dei servizi, favorite dai cambiamenti della disciplina del mercato del lavoro e dai processi di riforma degli enti locali che consentono gestioni *in house* altrettanto se non più economiche e efficienti rispetto a quelle garantite fino ad oggi dal terzo settore. Considerazioni e sistemi di selezione del terzo settore che attribuiscono valore a caratteristiche ulteriori rispetto a quella del risparmio economico sono più rare e si riscontrano solo in aree dove le tradizioni di collaborazione sono più consolidate e di lunga durata.

La forte spinta verso la razionalizzazione e il risparmio rischiano di porre in secondo piano tuttavia una serie di elementi e considerazioni che dovrebbero invece rappresentare la fase per

una discussione realmente solida e moderna rispetto alle opportunità di sostegno e sviluppo delle organizzazioni nonprofit. Posto che queste organizzazioni devono essere più efficienti che in passato e acquisire una maturità gestionale e imprenditoriale che spesso non hanno saputo o voluto sviluppare complici anche i sistemi di protezione politica che hanno garantito ad esse la possibilità di crescita e evoluzione, non si può dimenticare che le grandi questioni del welfare non si esauriscono nella attuale fase storica in problemi di razionalizzazione delle risorse e di risparmi di spesa. I bisogni sociali continuano ad aumentare e per molti versi addirittura si moltiplicano e si fanno più pervasivi. Le reti sociali primarie, che fino ad ora avevano garantito (la famiglia in primo luogo) la sostanziale tenuta di un sistema di politica sociale asimmetrico e molto squilibrato sui trasferimenti monetari per la popolazione anziana, stanno diventando altresì più deboli e vulnerabili.

Il sistema di welfare deve porsi dunque molti problemi anche diversi da quello del risparmio economico e dell'aumento della competizione tra i soggetti erogatori: si tratta di capire se e come è possibile ad esempio ritessere sistemi di relazioni sociali capaci di svolgere una funzione di rete informale di protezione sociale complementare o sostitutiva rispetto a quella familiare e comunitaria tradizionale. Allo stesso tempo, si pone un problema di generazione di risorse di welfare aggiuntive rispetto a quelle disponibili attraverso i meccanismi di riproduzione tradizionali (tasse per finanziare le politiche redistributive). E' necessario, inoltre, rilanciare la funzione di permabilizzazione dei confini del welfare e, quindi, di innovazione e individuazione di nuove risposte ai problemi emergenti che devono avere natura e motivazioni logicamente diverse da quelle utilizzate per decidere tradizionalmente le politiche redistributive secondo la logica politica di soddisfazione delle preferenze del votante mediano e dei gruppi più rappresentati di interessi. Reti, sistemi di intervento fluidi e differenziati, capacità di valorizzare gli elementi fiduciari e reputazionali dell'agire sociale, sistemi di incentivazione al dono e alla reciprocità costituiscono da questo punto di vista elementi non secondari o opzionali per fare funzionare i moderni sistemi di welfare, ma fattori indispensabili e oggettivamente cruciali. Tali elementi possono essere mobilitati e organizzati tuttavia soltanto attraverso forme organizzative particolari: centrate sulla dimensione del radicamento territoriale, sul posizionamento in reti di relazioni dense, sulla reputazione e la rappresentatività sociale, la democrazia e la trasparenza, sulla presenza di elementi economici terzi rispetto a quelli basati sullo scambio di mercato o sulla redistribuzione per legge come la gratuità anche se in parti marginali e la reciprocità.

Le organizzazioni di cui c'è bisogno per rilanciare e modernizzare la prospettiva del welfare non sono dunque solo quelle che garantiscono i maggiori risparmi e la più elevata flessibilità della forza lavoro e della produzione. Senza dubbio, questi tratti sono rilevanti per rispondere a sollecitazioni di razionalizzazione della spesa di cui è difficile non tenere conto nell'attuale fase di congiuntura economica, ma altrettanto se non più rilevante è la capacità di produzione di servizi "altri" rispetto a quelli erogabili da enti produttivi di tipo tradizionale: servizi che generano risorse e relazionalità, servizi aperti e stimolatori di partecipazione e attivazione sociale, servizi che sanno leggere e interpretare le dinamiche e al complessità dei bisogni locali, servizi che guardano infine al bisogno con gli occhi dei cittadini, e non solo con la logica dell'istituzione.

Gli attuali sistemi di regolazione del terzo settore sembrano attualmente essere caratterizzati da una visione, culturale prima ancora che tecnico strumentale, incapace o solo parzialmente capace di attribuire significato a queste potenziali caratteristiche di azione e organizzazione del terzo settore. Il risultato è che il modello di regolazione che si impone è quello della promozione in via crescente di forme di competizione basate quasi esclusivamente sulla formalizzazione delle procedure e il risparmio economico che riproduce visioni del mondo e culture del servizio già viste e già sperimentate nel contesto delle istituzioni pubbliche e di mercato. Visioni e culture non fallimentari di per sé, ma indubbiamente parziali e insufficienti a garantire la maturazione di una moderna prospettiva di sviluppo del welfare nel nuovo millennio.

Il rischio che si viene a profilare - per il terzo settore, ma anche per la società e le istituzioni nel loro complesso - è quello della formazione di una sorta di parastato caratterizzato da livelli di forte precarizzazione economica e in prospettiva occupazionale che se consente da un lato un maggiore controllo politico e un forte risparmio sulla spesa allenta dall'altro in modo potenzialmente molto grave la tensione morale e imprenditoriale che dovrebbe e potrebbe caratterizzare lo sviluppo di un moderno terzo settore capace di

promuovere e stimolare riforme e cambiamento economico e sociale. Manager pubblici, politici e rappresentanti e dirigenti del terzo settore rischiano di essere in questo scenario al contempo vittime e artefici di un fallimento di non irrilevante portata.

Evitare questo pericolo significa riportare in modo anche prepotente la discussione su cosa effettivamente serve oggi al welfare per rigenerarsi in funzione dei bisogni sociali e delle condizioni più generali di tenuta di un sistema economico e sociale in fase di grande trasformazione e su quale contributo il terzo settore può apportare per fare funzionare il welfare come motore di sviluppo economico da un lato e collante sociale e etico dall'altro. Questo implica naturalmente uno sforzo di rappresentanza e una volontà politica che non è detto siano sempre presenti. D'altro canto i risultati di una rimozione del problema di cosa può produrre il terzo settore per il rinnovamento del welfare e a quali condizioni, anche organizzative imprenditoriali e gestionali, può nel medio periodo veramente portare a disperdere l'enorme patrimonio di volontà, competenze e idealità maturato nel corso del tempo nella quotidiana esperienza di migliaia di persone impegnate senza fini di profitto nella produzione di beni e servizi per le persone in stato di bisogno che rappresenta ad oggi forse la vera base etica e professionale per rilanciare il progetto di un'economia e di una società più giusta e umana di quella che abbiamo fino ad ora saputo costruire.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C., "Introduzione", in U. Ascoli, C. Ranci, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma, 2003.
- Bassi A., Colozzi I., *Da terzo settore a imprese sociali*, Carocci, Roma, 2003.
- Borzaga C., Fazzi L., *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*, Angeli, Milano, 2000.
- Borzaga C., Janes A., *L'economia della solidarietà*, Donzelli, Roma, 2006.
- CGM, (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Fondazione Agnelli, Torino, 2005.
- Cogno R., "Le politiche di spesa: welfare locale e sussidiarietà", in Isae, Ires, Ipet, (a cura di), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, Angeli, Milano, 2005.
- Fazzi L., *La riforma dell'assistenza in Italia e i quasi mercati*, in "Economia Pubblica", 6, 2000.
- Fazzi L., *Governance per le imprese sociali e il nonprofit*, Carocci, Roma, 2007.
- Fazzi L., Gori C., "Il voucher e il quasi mercato", in C. Gori, (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2004.
- Fazzi L., Stanzani S., "Le culture organizzative della cooperazione sociale: identità in movimento", in CGM, (a cura di), *Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Agnelli, Torino, 2005.
- Gori C., *In cerca di un progetto*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 6, 2007.
- Pasquinelli S., *I titoli sociali in Lombardia*, in S. Pasquinelli, (a cura di), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Angeli, Milano, 2006.
- Pizzuti R., (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Utet, Padova, 2007.