

FABRIZIO FERRARI

IL TERZO SETTORE IN ITALIA

ALCUNE RIFLESSIONI DI SINTESI

Introduzione. – Negli ultimi anni si è andato sempre più affermando – specie nei contesti economici avanzati – un universo imprenditoriale e socio-culturale simile per alcuni aspetti al settore pubblico, soprattutto per le finalità spesso dichiarate di utilità pubblica e sociale per l'intera comunità a cui si rivolge, ma per altri versi riconducibile al privato, soprattutto nell'organizzazione interna e nell'assetto proprietario, come anche nella gestione economica dei beni e servizi erogati dall'ente: il *non profit*.

La sostanziale novità e la non riconducibilità alle formule economiche classiche hanno generato una molteplicità di denominazioni del *non profit*, ognuna tesa a far emergere alcune delle peculiarità dello stesso: «terzo settore», «no profit», «economia civile», «privato sociale», «enti non commerciali» eccetera.

La definizione più frequente è in generale quella di «terzo settore», che pone l'attenzione sulla differenza delle imprese coinvolte sia con gli enti pubblici sia con le imprese private. Si precisa che, nel settore in esame, teoricamente si producono beni e servizi di utilità pubblica e di interesse collettivo, offrendo un valore aggiunto virtuale, consistente nella creazione di relazioni fra persone, denominati «beni relazionali», senza porsi l'obiettivo del lucro ⁽¹⁾.

Appare comunque importante ricercare le diverse terminologie e accezioni che oggi servono per ricomprendere il settore, non tanto per porre l'attenzione sulla mera questione lessicale, quanto per studiare le motivazioni di così importanti scostamenti di definizioni e le difficoltà nel trovare una formula univoca per definire tale categoria di imprese ⁽²⁾.

(1) Ovviamente, non si escludono gli obiettivi di lucro in senso oggettivo, ossia la conduzione dell'impresa secondo metodologie economicamente profittevoli, ma solo il lucro soggettivo imprenditoriale, come si preciserà meglio in seguito.

(2) A livello internazionale sembra comunque profilarsi una definizione univoca, quella di «organizzazioni della società civile» (OSC), come proposto, nel Congresso di Dublino del 2000, dalla International Society for Third-Sector Research (ISTR), con sede a Baltimora presso la Johns Hopkins University. Tale definizione non è ancora molto diffusa, comunque, in Italia, sebbene preferita in alcuni ambiti accademici.

La dimensione economica. – Recentemente sono state poste all'attenzione degli studiosi e dell'opinione pubblica diverse teorie sull'origine del fenomeno associazionistico, sulle tipologie attualmente presenti nel panorama internazionale (ovviamente, focalizzando l'attenzione particolarmente sul caso italiano), sugli scopi da perseguire nell'azione associativa e così via.

Appare estremamente importante, per coloro che si accingono a studiare il complesso e variegato fenomeno del «terzo settore», cogliere un quadro complessivo delle teorie elaborate negli ultimi anni (in specie dalla scuola italiana), una cui breve sintesi è di seguito riportata.

Le teorie «genetiche» del fenomeno associativo nascono dall'esigenza di spiegazioni sull'affermarsi, in maniera piuttosto repentina, di un fenomeno di rilevanza economica e sociale così importante nel volgere di pochi anni, tanto da sorprendere sia il legislatore, che tarda ad affermare leggi chiare e interpretazioni univoche su tali fattispecie, sia la dottrina, la quale si è interessata al fenomeno solo negli ultimi decenni, con costruzioni teoriche ancora da verificare e sperimentare. In generale, secondo le teorie più affermate, l'associazionismo *non profit* germina negli anni Settanta, a seguito degli *shocks* petroliferi e della conseguente crisi della grande impresa fordista, con l'affermarsi dei modi di produzione tipici del toyotismo. La richiesta di un mercato più flessibile, di strutture di servizi più «leggere», si trasferisce anche al settore pubblico, cosicché il servizio di *welfare* statale, contraddistinto da una notevole rigidità (si pensi che solo nel 1978 in Italia venne istituito il Servizio Sanitario Nazionale, trasferendo i poteri in materia di sanità alle Regioni), viene a essere messo in crisi da tali istanze provenienti dal basso e quasi costretto a un processo di ristrutturazione in senso più moderno e rispondente alle esigenze della clientela.

Secondo una teoria (Musella e D'Acunto, 2000; Vittadini, 2002) si tende a radicalizzare l'assunto pressoché pacifico dell'espansione del terzo settore in un momento di stagflazione dell'economia dovuto alla crisi petrolifera; ciò comporta una riduzione dei salari reali e una crisi del sistema fiscale, tanto da condurre al progressivo declino delle teorie keynesiane fino ad allora dominanti. Dunque, «ad entrare in crisi è la concezione *statalista* alla base di tale modello sociale e i problemi vengono acuiti dalla crescente diffusione di nuove esigenze di qualità nei servizi socio-sanitari e di assistenza» (Vittadini, 2002, p. 7). Proseguendo nello sviluppo di tale teoria, si perviene all'assunto che lo Stato non dà sostanzialmente libertà di scelta al cittadino nell'offerta di beni e servizi pure ritenuti indispensabili per lo sviluppo socioeconomico della popolazione (servizi sanitari, assistenza, istruzione). Alcuni autori (Salamon e Anheier, 1997) hanno inoltre dimostrato che in Europa il *non profit* possiede caratteristiche di barriere all'entrata e di concorrenzialità estremamente basse e che, non appena entri in contatto con lo Stato, quest'ultimo manifesta la tendenza ad asservirlo. La non chiara definizione di confini tra enti statali, settori *for profit* e settori *non profit*, evidente in alcuni ordinamenti legislativi come quello italiano, comportano allora lo snaturamento di alcuni comparti del terzo settore, i quali cominciano a essere «invasi» da imprese *for profit* con logiche solo superficialmente *non profit* (si pensi alle compagnie di grande distribuzione commerciale, alle cliniche private, agli istituti di istruzione non statali eccetera).

Zamagni (2002a) parte dalla considerazione che in questo momento vi sia una transizione fondamentale nel campo sociale, per cui si avrebbe un passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*; in tale fase resta come nodo cruciale da svolgere il dibattito riguardante la qualità e la quantità di spazio da attribuire alla libertà di scelta del consumatore o fruitore dei servizi sociali, soprattutto per ciò che concerne i servizi alla persona. Sostanzialmente l'autore riconosce tre fondamentali linee di pensiero: una prima, che si potrebbe definire *statalista* o *neo-statalista*, evidenzia come il consumatore di servizi di *welfare* sia un

mero utente senza alcuna possibilità di scelta né sulla tipologia né sulla qualità degli stessi, tranne un generico *diritto di protesta* come ha teorizzato Hirschman (1982); la seconda posizione, di matrice liberal-individualista, è quella del consumatore come *cliente*, in cui si riconosce la fondamentale importanza della sua capacità d'acquisto e la sua massima sovranità in determinate scelte; la terza, di derivazione dalla «teoria dei diritti», pensa al consumatore come *cittadino*, il quale non si limita a consumare i servizi che preferisce, come nella teoria liberista, ma riesce a definire, congiuntamente con i vari soggetti di offerta, le caratteristiche qualitative di ciò di cui ha bisogno. Lo stesso Zamagni mostra di preferire la terza interpretazione:

È alla figura del consumatore-cittadino che reputo necessario applicare il principio della libertà di scelta. Concretamente, questo significa che la *welfare society* deve riconoscere ai soggetti – individuali e collettivi – quella capacità, vale a dire quell'*empowerment* che consente loro di diventare partner attivi nel processo di programmazione degli interventi e nella adozione delle conseguenti scelte strategiche. In altri termini, non basta riconoscere al consumatore il diritto all'esercizio della voce. Ciò presuppone che la società civile si organizzi in maniera adeguata se si vuole trovare il modo di convertire i bisogni concreti in un'offerta di prestazioni che sia rispettosa dell'autonomia personale. In buona sostanza, il passaggio culturale da favorire è quello dalla libertà come potere di autodeterminazione – secondo cui la libertà di scelta è valutata per ciò che essa ci consente di fare o di ottenere – a quello della libertà come potere di autorealizzazione, come potere cioè di scegliere non solo il mezzo per un dato fine, ma anche il fine stesso. Quanto a dire che mentre la negazione della libertà come autodeterminazione ci sottrae utilità, la negazione della libertà come autorealizzazione ci toglie dignità; il che è certamente più grave. Di qui la necessità di organizzazioni della società civile che operino in modo da autonomizzare la domanda, facendo sì che sia quest'ultima a dirigere l'offerta (o, quanto meno, a non esserne succube). Vale a dire, si ha bisogno che si diffonda e si irrobustisca quella classe di organizzazioni della società civile la cui caratteristica è quella di rappresentare una pluralità di *stakeholders*, cioè una pluralità di portatori di interessi. La funzione obiettivo di una tale organizzazione della società civile è quella di servire, in qualche modo specifico, la comunità in cui opera mediante la produzione di esternalità sociali e la salvaguardia delle ragioni dell'equità [Zamagni, 2002a, p. 11].

Partendo da queste considerazioni, ancora Zamagni cerca di proporre a livello concettuale una distinzione tra *imprese dell'economia sociale* e *imprese dell'economia civile*: le prime sarebbero quelle che agiscono principalmente sul lato dell'offerta, operando, a differenza delle imprese *for profit*, non solo per raggiungere obiettivi di efficacia ed efficienza economica, ma anche per assicurare che ciò avvenga secondo criteri di massima equità sociale; le seconde, invece, interverrebbero anche sul lato della domanda, consentendo a essa di interloquire con i soggetti dell'offerta, stimolando processi e relazioni tra gli attori e meccanismi di *feedback* dei procedimenti e, infine, innescando quelle che vengono definite *economie di relazione*, peculiari delle *imprese dell'economia civile*.

L'*impresa sociale* sarebbe, dunque, quella che primariamente tutela l'interesse interno dei soci della cooperativa, appunto l'interesse sociale; tipici esempi in tal senso sono le cooperative tradizionali di produzione e di consumo, che ammettono anche il profitto (purché sia inteso nel senso di lucro oggettivo e non soggettivo). Tale tipologia d'impresa tutela in

special modo quegli interessi definiti *single stakeholders* (con tale termine anglosassone in economia si indica una singola classe di portatori di interessi non economici all'interno di un'impresa che governa le politiche della stessa), coincidenti con i soci, o coloro che prestano la propria opera all'interno dell'impresa eccetera (o, in una espressione sintetica, coloro che vengono beneficiati dall'azione solidaristica dell'organizzazione).

Questo settore si sarebbe talmente evoluto nel tempo, così da cominciare ad assumere metodologie organizzative e produttive molto simili a quelle delle imprese *for profit*, cercando di sfruttare le economie di scala e quelle di varietà dei servizi e prodotti offerti; in tal modo si sarebbe permesso l'ingresso in tale mercato delle imprese *for profit* e di quelle solo in superficie *non profit*, cosicché si sarebbero avuti una progressiva standardizzazione dei prodotti offerti (a scapito della qualità, come accade di regola nelle economie industriali di massa) e un progressivo impoverimento del rapporto con il cittadino, il quale nell'ottica dell'organizzazione si trasformerebbe man mano in cliente. In base a tali considerazioni, nell'epoca attuale, secondo questa scuola di pensiero, resta come vera rappresentante della cosiddetta *economia sociale* l'*impresa civile*, la quale non avrebbe come obiettivo principale il soddisfacimento di coloro che sono a più diretto contatto con l'organizzazione, ma si connoterebbe come *multi stakeholders*; con un'immagine figurativa molto interessante, si paragona l'*impresa civile* a un campo di fragole (Carbognin, 1999), perché la pianta di fragole, raggiunta una certa dimensione, si interra per dare origine a un'altra pianta, che produrrà altri frutti, e così via. In sostanza, tale modello di impresa dovrebbe favorire la crescita delle relazioni tra tutti coloro che vengono in contatto con l'organizzazione e che replicano tale modello in altre realtà socioeconomiche; in tal modo si dovrebbero creare «reti interorganizzative e contratti relazionali» in grado di ridurre sensibilmente i costi di transazione e di scoraggiare comportamenti opportunistici ed egoistici da parte di tutti i soggetti che intrattengono rapporti con la *società civile*.

Alcuni autori (Sacco, 2002) sostanzialmente rovesciano il punto di vista della teoria della *impresa civile* nell'accezione esposta da Zamagni, partendo dalla considerazione che ormai l'economia si è spostata da una fase industriale, con un imprenditore di tipo schumpeteriano, a una di transizione post-industriale, basata sulla strategica importanza dei servizi. L'impresa *non profit* ha trovato il suo fondamento nell'epoca del dominio della grande impresa di tipo fordista, più attenta all'ottimizzazione dei processi produttivi che dell'ambiente sociale in cui essa si collocava; la reazione a tale «spersonalizzazione» della società è la costruzione di un sistema *non profit* a impianto eminentemente solidaristico, avendo come focalizzazione primaria i soggetti che ottengono un determinato beneficio, in un contesto storico ed economico (in specie quello degli anni Settanta) in cui sono numerose le persone che versano in condizioni di notevole difficoltà dal punto di vista materiale. Negli anni Novanta però, a livello mondiale, si è attraversata una fase di relativo benessere economico nei paesi più avanzati tecnologicamente e perciò, secondo questa teoria, gli individui in condizioni di svantaggio e difficoltà non hanno più una posizione critica in senso assoluto, ma *relativo*; sostanzialmente, in un'epoca di espansione delle possibilità di fruire di beni e servizi, gli strati sociali più svantaggiati hanno comunque accesso a un certo livello degli stessi, ma il loro *standard* è inferiore a quello medio del contesto sociale in cui vivono. Allora, il *non profit* non si connota più come un settore con al centro solamente il «cittadino» (secondo l'accezione sopra spiegata), ma diventa strategica la dimensione *partecipativa*, in cui si esalta il ruolo dell'operatore attivo dell'organizzazione e le sue interrelazioni con il fruitore della sua opera; diventa così fondamentale l'azione di motivazione del personale, tanto che anche le imprese *for profit* negli ultimi tempi tendono a esaltare lo «spirito di appartenenza» all'impresa. Il «focus» di questa teoria si sposta perciò da una concezione, se si vuole ancora «classica», di massimizzazione della soddisfazione dell'utente a una più com-

plexa di massimizzazione delle motivazioni dell'operatore e delle interrelazioni e degli scambi positivi con l'utente.

Tutti gli autori concordano sull'estrema novità del terzo settore, come sottolinea efficacemente Donati (2003, pp. 26-27):

[...] nelle società dopo-moderne il sistema economico subisce un'altra mutazione. Nascono le economie relazionali, fuori del settore privato (for profit) e del settore pubblico (ridistributivo). Esse sono principalmente interessate ai beni di welfare, ma presto si deve prendere atto che si tratta di un altro modo di fare economia, che può riguardare, almeno potenzialmente, anche altri generi di beni. Molti ritengono che queste economie siano le vecchie economie premoderne riesumate in qualche forma. Ma non è così. Altri ritengono che queste economie relazionali siano il risultato dei fallimenti delle altre economie, quelle private e pubbliche moderne, cioè del mercato capitalistico e del suo Stato. Ma non è così. Le economie relazionali sono invece la risposta dopo-moderna a esigenze di mutazione dell'intero sistema economico. Il punto fondamentale di questa svolta sta nel fatto che il principio autoregolativo del mercato for profit (lo scambio di equivalenti monetari) e quello autoregolativo del sistema politico-amministrativo (la ridistribuzione) non possono più essere applicati a una quantità crescente di domanda sociale (quella relativa ai beni relazionali), se non producendo distorsioni, inefficienza, inefficacia, iniquità ed effetti perversi. Diventa pertanto necessario ricorrere al principio proprio delle sfere che hanno a che fare con i beni relazionali, cioè il principio di reciprocità. Il quale, tuttavia, non è più definito come lo era nelle economie premoderne, ma assume un'altra conformazione: precisamente, assume la semantica simbolica della sussidiarietà.

Secondo Donati, nell'epoca post-industriale si viene a creare una sempre più netta frattura tra *mercati capitalistici* e *mercati relazionali* (in cui sono importanti le relazioni tra gli attori e dove il denaro è solo un mezzo per favorire la migliore circolazione dei beni e dei servizi), tra *beni in linea di principio monetizzabili* e *beni in linea di principio non monetizzabili* (ma qui il discorso da sviluppare è piuttosto complesso e sfuggivo, si pensi alla sanità, all'istruzione eccetera, che secondo l'autore non dovrebbero essere monetizzabili, sebbene ciò accada sovente secondo l'impostazione liberal-capitalistica dell'economia), tra *imprenditore classico (schumpeteriano)* e *imprenditore sussidiario*. Proprio la figura dell'imprenditore sussidiario appare la principale novità di tale posizione teorica: esso è colui che organizza in modo efficiente ed efficace i fattori della produzione e li offre al mercato come l'imprenditore classico, ma non cerca unicamente il profitto egoistico a favore della propria organizzazione, bensì tenta di collaborare con i portatori dei bisogni, degli interessi e delle identità relativi a quei beni secondo criteri reciprocamente sussidiari. A tale proposito Donati (2003, p. 36) afferma: «se, in via generale, l'imprenditore pro-sociale è definito dal carattere *non profit* della sua attività imprenditoriale, quindi da un agire non autointeressato che va a beneficio della comunità, l'imprenditore sussidiario (che potremmo anche chiamare "imprenditore relazionale") fa qualcosa di più e di diverso: opera attraverso il *non profit* per accrescere la capacità (*empowerment*) di tutti coloro che partecipano all'impresa e ne utilizzano i beni e i benefici».

In sintesi, l'estrema novità e complessità del «fenomeno terzo settore» ha prodotto un dibattito acceso con posizioni anche fortemente contraddittorie all'interno della comunità scientifica (in specie interessando economisti e sociologi); l'unico punto su cui concorda-

no tutte le teorie è quello del profondo mutamento tecnico-economico della società e la transizione post-industriale come causa prima dello spostamento dell'attenzione sul terzo settore.

La dimensione giuridica. – La novità nel panorama economico italiano dell'affermazione dell'impresa *non profit* ha provocato anche un ampio dibattito riguardo l'inquadramento giuridico (e fiscale) di tale forma di attività.

Innanzitutto, bisogna notare come il dibattito si sia inizialmente appuntato sulla questione fondamentale se il *non profit* possa essere configurato come attività d'impresa; inizialmente, alcuni autori, rifacendosi a una teoria di W. Bigiavi (1948), ponevano l'accento sulla differenza fondamentale proposta da tale giurista tra imprese con *scopo di lucro* e imprese con *scopo altruistico* (in specie le associazioni, le fondazioni, gli enti religiosi eccetera). Partendo da questa distinzione, Bigiavi negava la possibilità per gli enti *non profit* di potersi configurare come impresa commerciale (tesi ripresa da giuristi di rilievo come F. Galgano e G. Cottino), mentre, secondo altri (tra cui G. Ferri) si può applicare in tali casi la formula di «impresa senza imprenditore».

Attualmente gran parte della dottrina giuridica concorda, però, sulla possibilità di esercizio di un'attività commerciale da parte delle associazioni e delle fondazioni (tra i sostenitori più importanti di tale tesi è G.F. Campobasso), negando il contrasto tra scopo di lucro e scopo altruistico sulla base della più generalistica considerazione che è sufficiente, per aversi impresa, la conduzione di un'attività produttiva con «metodo economico», possibile anche quando lo scopo perseguito sia di tipo ideale. Proseguendo attraverso la tesi dell'accettazione dell'impresa anche nel *non profit*, Campobasso afferma che si può avere anche come oggetto esclusivo o principale dell'associazione quello dell'attività commerciale, purché sia sempre strumentale rispetto allo scopo ideale istituzionale perseguito, potendosi anche così configurare il rischio di esposizione al fallimento e, più in generale, sottoponendosi al rischio d'impresa tipico del *for profit*.

Al di là del dibattito concettuale, bisogna notare che in Italia vi è stata negli anni Novanta una notevole produzione di leggi disciplinanti il terzo settore, sebbene vi sia una parte consistente della dottrina che lamenti comunque uno scarso coordinamento normativo, una sostanziale impostazione ancora secondo vecchi canoni e modelli interpretativi e, più in generale, la manifesta inadeguatezza dell'attuale *Codice Civile* alla disciplina della materia. D'altra parte, le istanze di modifica dello stesso per la sua sostanziale «vecchiaia» rispetto alla continua evoluzione socioeconomica dell'Italia appaiono una questione cruciale e da molti sentita, al di là delle problematiche della disciplina delle imprese *non profit*. Tra i provvedimenti legislativi più recenti in materia di terzo settore, si possono citare la legge 266/91 (*Legge quadro sul volontariato*), il dlgs 460/97 (*Disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, detta anche «Legge Zamagni»), la legge 383/00 (*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*). Inoltre, è recentemente giunto a conclusione l'iter parlamentare e attuativo del disegno di legge 3045, presentato alla Camera dal ministro del Welfare Maroni e approvato a fine novembre 2003, concernente la *Disciplina dell'impresa non lucrativa di utilità sociale*, con l'approvazione finale, nel giugno 2005, della delega al governo alla legiferazione in tale materia (legge 118/2005) e l'emanazione da parte del Consiglio dei Ministri della disciplina dettagliata dei principi fissati nella stessa con il dlgs 155/06.

La legge 266 del 1991 fissa alcuni cardini terminologici importanti all'interno del settore del volontariato; partendo da essi, è demandato alle Regioni e alle Province Autonome il compito di stabilire regole di dettaglio e monitorare il fenomeno nel proprio territorio di

competenza, avvalendosi di un «registro delle organizzazioni di volontariato» (art. 6). Il primo dibattito attualmente aperto su tale legge concerne l'articolo 2, in apparenza molto chiaro, che così fissa il concetto di attività di volontariato:

Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella 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. L'attività del volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

Eppure, la legge sembra abbastanza «aggirabile», sia per la questione del «congruo» rimborso spese, sia perché non pone effettivi vincoli all'attivazione di meccanismi e di pratiche di «lavoro sommerso». Inoltre, nulla impedisce alle organizzazioni di volontariato di stabilire rapporti di lavoro dipendente e di assumere qualsivoglia forma giuridica, come stabilito dal successivo art. 3:

È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti 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, 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. Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare e specializzare l'attività da essa svolta.

L'importanza del dlgs 460 del 1997 risiede invece nella creazione e nella disciplina, specialmente dal punto di vista fiscale, delle «organizzazioni non lucrative di utilità sociale» (ONLUS), che vengono definite meticolosamente soprattutto negli articoli 10 e 11. Anche questa legge, comunque, è stata fortemente criticata perché, nella previsione della creazione di un'anagrafe delle ONLUS, demandata istituzionalmente al Ministero delle Finanze, vi è un'omissione ritenuta piuttosto grave: in effetti, coloro che vogliono intraprendere un'attività di tal genere devono semplicemente comunicare i propri dati al Ministero attraverso la compilazione di un modulo, non dovendo allegare alla richiesta lo statuto dell'organizzazione, impedendo così un effettivo controllo di merito sulla richiesta.

La legge 383 del 2000 è conformata in maniera simile a quella del 1991, con alcune significative novità, come il riconoscimento per le associazioni della possibilità di svolgere attività a carattere lucrativo: «Le associazioni di promozione sociale traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e lo svolgimento delle loro attività da: [...] e) entrate derivanti da prestazioni di servizi convenzionati; f) proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale, artigianale o agricola, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali» (art. 4). Resta dunque esclusa come unica tipologia di attività quella industriale di grandi dimensioni, sebbene sia comunque da considerarsi rilevante l'ampiezza nel numero di addetti che possano raggiungere le imprese artigiane in alcuni settori alla luce della legge quadro 443 del 1985.

Nell'articolo unico di delega al governo della legge 118/05, si sostanzia l'assoluta novità sul piano legislativo italiano della figura giuridica dell'impresa «sociale», comprendendosi in essa tutte «le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale». Lo «scopo di lucro» è puntualizzato in senso soggettivo, dato che, poco oltre, si afferma il divieto di redistribuzione degli utili e l'obbligo di reinvestire gli stessi nello svolgimento dell'attività istituzionale o nell'incremento del patrimonio societario. Altra novità già fissata nella legge delega è quella dell'obbligo, in caso di cessazione dell'impresa, di devoluzione del patrimonio sociale ad altra impresa sociale ovvero a ONLUS. Infine, notevole potrebbe apparire la portata della norma che stabilisce la possibilità di creazione di gruppi di imprese sociali, con un modello analogo alle «holdings» delle imprese *for profit*. Appare chiara la delicatezza del compito del governo nel fissare soprattutto i poteri di controllo su tali organizzazioni, sia formali che di merito, al fine di evitare comportamenti scorretti o quantomeno «borderline» nella gestione dei patrimoni, anche ingenti, che potrebbero venirsi ad accumulare all'interno dell'impresa sociale.

La portata del dlgs 155/06 di attuazione della legge 118/05 sull'intero *corpus* giuridico societario italiano è ancora difficile da valutare, ma vi sono molte novità che potrebbero avere effetti importanti sullo stesso. Innanzitutto, l'impresa «sociale» può assumere qualsivoglia veste giuridica (art. 1) come l'impresa lucrativa, ma, rispetto alla stessa, si pongono due vincoli: la redistribuzione degli utili e degli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o a incremento del patrimonio (art. 3) e l'obbligo di operare in alcuni settori ritenuti utili per l'intera società, dettagliatamente specificati (art. 2). La prima osservazione è che, sebbene l'articolo 3 sia denominato «assenza dello scopo di lucro», in esso viene prevista la possibilità per la società di avere un lucro sia oggettivo (utili e avanzi di gestione) sia soggettivo, prevedendo compensi per gli amministratori e i dipendenti, oltre che la possibilità di dotarsi di strumenti finanziari. Inoltre, le attività previste dall'articolo 2 sono da ritenersi formulate in modo piuttosto vago, cosicché la casistica delle iniziative poste effettivamente in essere potrebbe essere sicuramente più ampia e andare a lambire settori di profitto (si pensi per esempio ai comparti del turismo «sociale», alla sanità e alla formazione scolastica, universitaria e post-universitaria).

In definitiva, con l'emanazione del dlgs 155/06, che dovrebbe nel tempo raccogliere l'ampio universo di imprese che operano nel settore del *non profit*, si è scelta un'ibridazione tra modelli legali dell'impresa lucrativa e funzioni comportamentali proprie dell'impresa «sociale». Restano, però, e anzi in qualche modo si accentuano, le aree di «grigio», ossia di non distinzione tra le imprese lucrative e non; le principali distinzioni che si formulavano in dottrina erano, infatti, la differenza nella veste giuridica (prima dell'introduzione della normativa erano applicabili alle imprese *non profit* solo quelle di cooperativa, di fondazione e

di ONLUS) e la mancanza di profitti per quanti erano impegnati all'interno di tali attività. Ora, come scritto, entrambi questi cardini sono stati attenuati se non eliminati dal dlgs 155/06, cosicché le imprese di utilità sociale possono assumere anche la forma di società di capitali (ma non è necessario, dato che all'articolo 6 è prevista una particolare e favorevole formula di responsabilità patrimoniale per cui ogni organizzazione con patrimonio superiore ai 20.000 euro risponde soltanto con esso e non con quello dei singoli soci) e gli amministratori e i lavoratori possono ritrarre dalla società compensi non «superiori a quelli previsti nelle imprese che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni» nel primo caso o non «superiori a quelli previsti dai contratti o accordi collettivi per le medesime qualifiche» nel secondo caso (art. 2). L'ipotesi di una maggiore conflittualità in Italia tra imprese con scopo di lucro e «sociali» nel prossimo futuro sembra, dunque, non remota, alla luce degli ampi spazi di manovra concessi alle seconde da tale provvedimento emanato dal governo.

La dimensione territoriale ⁽³⁾. – La distribuzione geografica delle imprese *non profit* in Italia ⁽⁴⁾ si è enormemente diversificata nel decennio 1991-2001 (fig. 1), grazie all'effetto propulsivo combinato dei diversi apparati legislativi predisposti in tale lasso di tempo.

A una prima lettura appare ovvia la notazione che le unità locali del *non profit* siano più numerose nelle province più popolate, eppure vi sono alcuni importanti elementi da prendere in considerazione: innanzitutto, la provincia di Roma ha il primato italiano con il 5,3% del totale nazionale, ma tale supremazia si è affermata solo nel corso degli anni Novanta, mentre Milano, pur incrementando notevolmente la propria quota di UL, si colloca al secondo posto con il 4,7%, scavalcata in graduatoria dalla capitale ⁽⁵⁾; inoltre, si pongono ai primi posti, sovvertendo in qualche modo l'ordine gerarchico meramente demografico, alcune province di media grandezza, quali Bolzano, Trento e Perugia. A completare il quadro delle province con più elevato numero di unità locali *non profit*, vi è un secondo gruppo di tessere amministrative che definiscono spesso quadri regionali piuttosto omogenei con quelle ricordate; così si può evidenziare, tra i più notevoli, un'area estesa comprendente la Lombardia e il Triveneto, un sistema emiliano-romagnolo (con estensioni anche in alcune aree della Toscana e nel Nord marchigiano), uno pugliese e, infine, uno campano.

Per quanto riguarda le variazioni delle UL nelle varie province, sebbene si sia già scritto delle punte estreme di incremento diffuso verificatesi a motivo delle significative mutazioni dell'ordinamento giuridico italiano, pure bisogna notare come tale sviluppo del *non profit* sia avvenuto comunque in maniera difforme e disomogenea nei diversi contesti territoriali. Così, se da un punto di vista assoluto i maggiori incrementi si sono registrati nelle province di Roma (8.875 UL in più), Milano (7.086) e Torino (6.148), abbastanza ovviamente, occorre, però, registrare anche incrementi percentuali notevoli in contesti territoriali «minori»; a fronte di una variazione positiva media nazionale pari al 131,2%, alcune province, in special modo del Centro e del Sud, ottengono valori sensibilmente superiori: Vibo

(3) Le considerazioni di questo paragrafo si inseriscono nel solco del lavoro di Landini e Massimi (2005).

(4) I dati utilizzati nel presente paragrafo sono relativi ai censimenti dell'industria e dei servizi del 1991 e del 2001; si preferisce utilizzare i dati relativi alle unità locali, ritenuti più pertinenti nel descrivere il fenomeno dal punto di vista territoriale rispetto al numero degli addetti, in generale enormemente sottostimato per la presenza di figure professionali non monitorate (prima fra tutte quelle del volontariato e profili affini).

(5) Si ricorda che al censimento del 1991 la provincia di Roma deteneva il 4,1% del totale nazionale delle UL del *non profit*, mentre quella di Milano il 4,3%.

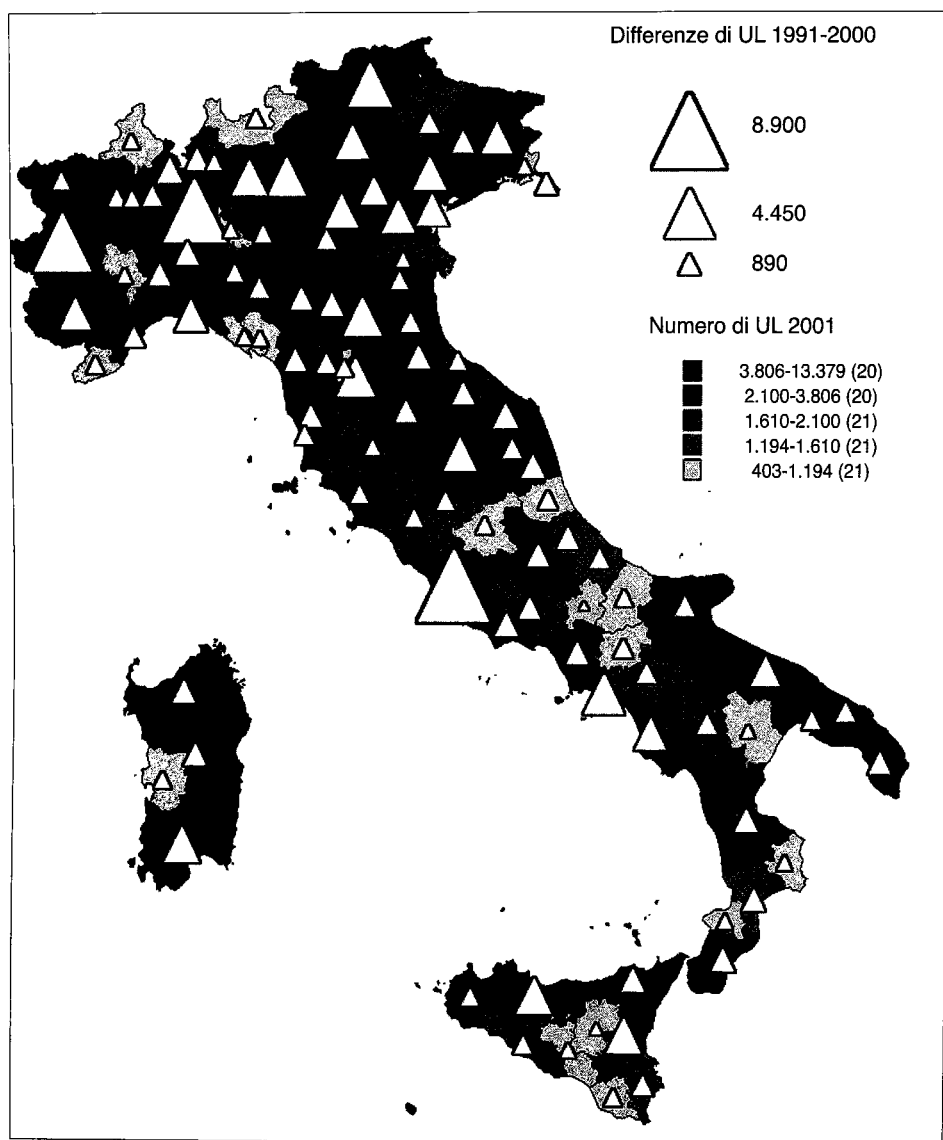


Fig. 1 – *La distribuzione delle UL del non profit nelle province italiane al 2001 e le variazioni 1991-2000*

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Valentia (378,8%), Crotone (341,7%), Catanzaro (257,9%), Latina (248,7%), Pescara (241,7%).

La rilevanza dell'incremento percentuale di tale macro-comparto nel Centro e Sud d'Italia merita maggior approfondimento sulle motivazioni che hanno innescato un tale sviluppo repentino. In prima istanza si possono formulare alcune ipotesi: la «novità» nel sistema giuridico italiano di tali formule imprenditoriali, che hanno avuto il maggiore incremento laddove il *non profit* avesse finora meno attecchito; la carenza di servizi statali, specie nelle aree interne, per cui si potrebbe cogliere un rilevante ruolo di supplenza del terzo settore alle istanze «sociali» della popolazione; d'altra parte, occorre riflettere sul non infrequente fenomeno dell'intrapresa di attività economiche «grigie», che nascondono metodologie non ortodosse di occultamento della manodopera impiegata e dei profitti incamerati, in specie nei contesti economici più marginali. I meccanismi alla base delle motivazioni ricordate possono tutti, ovviamente, coesistere tra loro, in un macro-settore così frammentato ed eterogeneo al proprio interno, in cui le varie associazioni, al di là della generica cornice dell'assenza dello scopo di lucro soggettivo, perseguono finalità radicalmente diverse tra loro.

Un altro tema da evidenziare, riguardo alla distribuzione territoriale del *non profit* in Italia, è quello relativo alla dimensione demografica dei comuni in cui germinano tali tipologie di attività. In genere le attività *non profit* vengono ritenute, nella loro totalità, servizi di interesse per l'intera collettività, perciò hanno una propria intrinseca economicità (che va al di là della mera logica del profitto) nel cercare una platea quanto più ampia possibile di individui da soddisfare. Inoltre, esse presuppongono una fase di transizione economica post-industriale, in cui non è più lo Stato centrale ad assicurare tutte le funzioni di utilità sociale, percepite, di volta in volta, come esigenza dalla comunità civile; tali servizi, allora, vengono progressivamente forniti da privati, spesso con l'apporto finanziario, a volte cospicuo, dell'amministrazione pubblica ⁽⁶⁾. I due elementi considerati comportano un progressivo accentramento dei servizi *non profit* nei poli urbani non solamente più popolosi, ma anche dotati di determinate funzioni economiche in grado sia di coagulare ed esprimere esigenze della popolazione che più direttamente ricade nel proprio ambito di gravitazione, sia di promuovere istanze tali da essere percepite come «universali», in una funzione

(6) In particolare così scrive Arena (2005, pp. 21-22): «si passa da un rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato ad uno in cui soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse per affrontare insieme i problemi di una società sempre più complessa e sempre più difficile da amministrare». Su questo tema è interessante anche la ricostruzione di Borzaga (2005, pp. 71-73) sulla capacità di *advocacy*, sulla promozione e coagulazione di bisogni della popolazione, da parte delle imprese *non profit*: «Il possibile ruolo dell'impresa sociale nella governance del territorio è individuabile nella sua capacità di cogliere bisogni non soddisfatti, di organizzare risposte appropriate, possibilmente più efficaci e/o più efficienti di quelle che possono offrire sia le imprese private for profit che le pubbliche amministrazioni [...] La maggior parte dei servizi che oggi vengono erogati da queste organizzazioni, tranne forse alcuni servizi agli anziani, non esisteva prima in nessuna altra forma. Sono nati perché li hanno creati le cooperative, il volontariato, tutto quell'insieme di iniziative che sono sorte negli anni '80, e solo successivamente essi sono stati presi in carico dalla pubblica amministrazione e finanziati in maniera sistematica. Queste caratteristiche originarie delle imprese sociali si sono ridimensionate nel corso degli anni '90 a seguito dell'assunzione da parte della pubblica amministrazione di un ruolo guida nella individuazione, finanziamento e organizzazione dei servizi, soprattutto attraverso il contracting-out».

«propulsiva» di sviluppo della società «civile», di miglioramento della qualità e delle condizioni di vita esistenti. Con tali premesse, appare chiaro il ruolo gerarchico fondamentale giocato dai grandi agglomerati urbani nella promozione delle istanze del *non profit*, in una prospettiva globalizzante e, in qualche modo, antitetica rispetto alle funzioni di interfaccia privilegiata di tale settore con la popolazione, di creazione di una base di «ascolto», la più larga possibile, di potenziali utenti sparsi sull'intero territorio, che beneficerebbero, in tal modo, solo di riflesso di ciò che promana dal centro *leader*.

Il processo di tendenziale accentramento delle funzioni di *non profit* appare questione fondamentale in special modo in Italia, laddove le tessere comunali contribuiscono a creare un mosaico territoriale alquanto frammentato del territorio, amplificato da un sostrato morfologico, storico ed economico che rende quanto più variegata e complicata possibile la regionalizzazione dello stesso (7). In realtà, il modello di sviluppo territoriale del *non profit* in Italia sembra seguire due percorsi tra loro, almeno apparentemente, antitetici: da un lato, i comuni di taglia maggiore tendono a concentrare e a inglobare all'interno dei propri tessuti urbani tali attività (8); dall'altro, comunque, le attività *non profit* resistono nei numerosissimi centri minori, con una fondamentale funzione di coesione e di coagulo delle istanze della popolazione locale, ma, spesso, anche, e qui è la novità, con una particolare tensione verso il rilancio territoriale, tramite la rilettura delle tradizioni locali, il riemergere di particolarismi troppo in fretta dimenticati nel rapido processo di evoluzione economica che l'Italia ha sperimentato nella seconda metà del Novecento, ma che ora possono rappresentare la chiave di volta per sostenere e rilanciare le economie «fragili».

Suddividendo le UL del *non profit* per classi di comuni al 2001 (tab. 1), si notano diversi modelli di distribuzione nelle varie regioni, riassumibili in tre direttive principali: modello «frammentato», in cui le attività sono maggiormente concentrate nelle due classi inferiori di taglia demografica dei comuni (spesso questo accade nelle aree montane, come Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Molise); modello «equilibrato», in cui le attività sono concentrate nei centri intermedi (per esempio ciò si riscontra in Toscana e nelle Marche); modello «polarizzato», imperniato sui grandi agglomerati urbani, come il Lazio, o il notevole caso dell'Emilia-Romagna, tradizionalmente intesa come regione simbolo dell'attività imprenditoriale diffusa, ma in tal caso poggiante sui centri di maggiori dimensioni.

La generalizzazione modellistica proposta naturalmente nasconde un ampio ventaglio di situazioni locali peculiari uniche e irripetibili, ma, comunque, riflette in massima parte una sostanziale smentita della tendenza all'accentramento sulle grandi aree metropolitane (9); sembra prevalere una spinta localistica dal basso allo sviluppo del *non profit*, con il prevalere di associazioni con ambito territoriale molto contenuto e con un numero piuttosto ristretto di utenti. Si potrebbe ipotizzare, dunque, la creazione di un sistema composto in

(7) Si ricorda che degli 8.101 comuni italiani, ben 5.836 hanno meno di 5.000 residenti, con una popolazione al censimento del 2001, però, pari solo al 18,6% del totale; per contro, i 6 comuni con popolazione superiore ai 500.000 residenti pesavano allo stesso anno per il 12,2% del totale.

(8) In Italia si assiste a un progressivo incremento della percentuale di UL del *non profit* nei centri di maggiori dimensioni (oltre i 50.000 residenti): in quelli da 50.000 a 100.000 residenti si è passati dall'11,04% del 1991 all'11,95% del totale nazionale nel 2001; in quelli da 100.000 a 500.000 dal 12,41% al 14,08%; infine, nei comuni con più di 500.000 residenti dall'8,44% al 10,64%. Per contro, sono in riduzione le quote dei centri minori: in quelli fino a 5.000 residenti dal 23,56% al 21,51%, ma riduzioni meno marcate si registrano in tutte le prime quattro classi demografiche considerate.

(9) Con la significativa eccezione del comune di Roma, dove, mentre la popolazione residente tende a diminuire e a passare dal 53,19% del 1991 al 49,82% del totale regionale nel 2001, le UL del *non profit* sono passate, nello stesso decennio, dal 50,87% al 53,28%, sempre del totale regionale.

Tab. 1 – Unità locali del non profit per regioni e classi di comuni in Italia (2001)

Regioni	1	2	3	4	5	6	7
Valori assoluti							
Piemonte	7.780	2.190	2.316	3.943	1.417	587	3.849
Valle d'Aosta	786	0	0	408	0	0	0
Lombardia	9.199	6.048	4.814	4.656	3.229	2.487	5.584
Trentino-A.A.	5.733	1.065	1.028	718	1.045	1.143	0
Veneto	3.893	4.232	4.295	3.237	1.250	5.468	0
Friuli-V.G.	2.246	1.504	1.242	1.038	915	1.388	0
Liguria	1.374	804	928	912	1.295	0	2.642
Emilia-Rom.	2.711	3.130	2.962	2.109	2.421	8.456	0
Toscana	2.396	2.644	3.268	2.737	4.473	4.047	0
Umbria	879	368	798	1.007	265	1.723	0
Marche	2.063	1.280	1.128	2.075	1.223	732	0
Lazio	2.101	1.405	1.330	2.694	936	417	10.131
Abruzzo	1.664	743	546	1.076	1.024	786	0
Molise	600	185	46	261	354	0	0
Campania	2.134	1.715	1.815	2.390	2.683	617	2.522
Puglia	943	1.765	2.641	3.002	2.567	2.406	0
Basilicata	726	499	562	0	705	0	0
Calabria	2.026	965	902	571	1.741	698	0
Sicilia	2.163	2.409	2.280	3.630	2.487	2.713	2.239
Sardegna	3.075	1.167	844	1.612	248	2.000	0
<i>Italia</i>	<i>54.492</i>	<i>34.118</i>	<i>33.745</i>	<i>38.076</i>	<i>30.278</i>	<i>35.668</i>	<i>26.967</i>
Percentuali sul totale regionale							
Piemonte	35,23	9,92	10,49	17,86	6,42	2,66	17,43
Valle d'Aosta	65,83	0,00	0,00	34,17	0,00	0,00	0,00
Lombardia	25,54	16,79	13,37	12,93	8,97	6,91	15,50
Trentino-A.A.	53,42	9,92	9,58	6,69	9,74	10,65	0,00
Veneto	17,40	18,91	19,20	14,47	5,59	24,44	0,00
Friuli-V.G.	26,95	18,05	14,90	12,46	10,98	16,66	0,00
Liguria	17,27	10,11	11,67	11,46	16,28	0,00	33,21
Emilia-Rom.	12,44	14,37	13,59	9,68	11,11	38,81	0,00
Toscana	12,25	13,51	16,70	13,99	22,86	20,68	0,00
Umbria	17,44	7,30	15,83	19,98	5,26	34,19	0,00
Marche	24,27	15,06	13,27	24,41	14,39	8,61	0,00
Lazio	11,05	7,39	6,99	14,17	4,92	2,19	53,28
Abruzzo	28,50	12,72	9,35	18,43	17,54	13,46	0,00
Molise	41,49	12,79	3,18	18,05	24,48	0,00	0,00
Campania	15,38	12,36	13,08	17,22	19,34	4,45	18,18
Puglia	7,08	13,25	19,82	22,53	19,27	18,06	0,00
Basilicata	29,13	20,02	22,55	0,00	28,29	0,00	0,00
Calabria	29,35	13,98	13,07	8,27	25,22	10,11	0,00
Sicilia	12,07	13,44	12,72	20,26	13,88	15,14	12,49
Sardegna	34,37	13,04	9,43	18,02	2,77	22,36	0,00
<i>Italia</i>	<i>21,51</i>	<i>13,47</i>	<i>13,32</i>	<i>15,03</i>	<i>11,95</i>	<i>14,08</i>	<i>10,64</i>

Classi di comuni: 1) fino a 5.000 residenti; 2) da 5.001 a 10.000 residenti; 3) da 10.001 a 20.000 residenti; 4) da 20.001 a 50.000 residenti; 5) da 50.000 a 100.000 residenti; 6) da 100.000 a 500.000 residenti; 7) oltre 500.000 residenti.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tab. 2 – *Comuni italiani con più elevato numero di unità locali del non profit (graduatoria basata sulle UL del 2001)*

Comuni	Prov.	Pop. resid. 1991	Pop. resid. 2001	Unità locali 1991	Unità locali 2001	UL/ 1.000 resid. 1991	UL/ 1.000 resid. 2001
Roma	RM	2.733.908	2.546.804	3.266	10.131	1,19	3,98
Milano	MI	1.369.295	1.256.211	1.845	5.584	1,35	4,45
Torino	TO	962.507	865.263	1.271	3.849	1,32	4,45
Genova	GE	678.771	610.307	1.346	2.642	1,98	4,33
Bologna	BO	404.378	371.217	1.025	2.585	2,53	6,96
Napoli	NA	1.067.365	1.004.500	903	2.522	0,85	2,51
Firenze	FI	403.294	356.118	960	2.437	2,38	6,84
Palermo	PA	698.556	686.722	623	2.239	0,89	3,26
Venezia	VE	298.532	271.073	632	1.761	2,12	6,50
Padova	PD	215.137	204.870	497	1.571	2,31	7,67
Verona	VR	255.824	253.208	508	1.503	1,99	5,94
Catania	CT	333.075	313.110	403	1.453	1,21	4,64
Cagliari	CA	183.659	164.249	466	1.392	2,54	8,47
Trieste	TS	231.100	211.184	523	1.388	2,26	6,57
Brescia	BS	194.502	187.567	663	1.249	3,41	6,66
Perugia	PG	144.732	149.125	322	1.151	2,22	7,72
Bari	BA	342.309	316.532	593	1.144	1,73	3,61
Trento	TN	101.545	104.946	411	1.143	4,05	10,89
Modena	MO	176.990	175.502	527	1.048	2,98	5,97
Bolzano/Bozen	BZ	98.158	94.989	426	1.045	4,34	11,00

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

massima parte da micro-organismi, che hanno, però, visto nel regime normativo favorevole degli ultimi anni non il mero sfruttamento di un fenomeno «di moda», ma l'opportunità per focalizzare l'attenzione su esigenze altrimenti trascurate dagli enti pubblici.

Andando a esaminare i comuni con maggior numero di UL del *non profit* al censimento 2001 (tab. 2), si nota, come già ricordato, la netta predominanza di Roma, spesso fulcro vitale delle sedi principali delle organizzazioni del terzo settore; si riscontra comunque nel caso della capitale un numero di UL per 1.000 residenti inferiore alla media italiana ⁽¹⁰⁾ sia nel 1991 sia al 2001. Le UL del *non profit* a Roma si distribuiscono soprattutto nel generico comparto delle «altre organizzazioni associative», nella organizzazione e promozione di eventi sportivi e nell'assistenza domiciliare. I grandi comuni del Nord e Centro Italia tendono tutti a eguagliare e in alcuni casi a superare i valori medi italiani delle UL per 1.000 residenti, come si può riscontrare a Milano, Torino, Genova e ancor più a Bologna, Firenze, Venezia. Per contro, nel Mezzogiorno, pur con valori in rapido aumento nel corso del decennio intercensuale, si riscontra ancora una presenza ridotta di UL rispetto alla popolazio-

(10) La media italiana di UL del *non profit* per 1.000 residenti era pari a 1,93 nel 1991 e a 4,44 nel 2001.

Tab. 3 – Comuni italiani con più elevato numero di unità locali del non profit per 1.000 residenti (graduatoria basata sulle UL del 2001)

Comuni	Prov.	Pop. resid. 1991	Pop. resid. 2001	Unità locali 1991	Unità locali 2001	UL/ 1.000 resid. 1991	UL/ 1.000 resid. 2001
Acceglio	CN	238	197	2	16	8,40	81,22
Cervatto	VC	51	49	2	3	39,22	61,22
Rosazza	BI	118	89	3	5	25,42	56,18
Rima San Giuseppe	VC	85	76	1	4	11,76	52,63
Campiglia Cervo	BI	200	178	3	9	15,00	50,56
Ribordone	TO	118	84	6	4	50,85	47,62
Palù del Fersina	TN	221	195	6	9	27,15	46,15
Rhêmes-Notre-Dame	AO	92	112	4	5	43,48	44,64
Anterivo/Altrei	BZ	395	387	3	17	7,59	43,93
Moso in Passiria/ Moos in Passeier	BZ	2.171	2.170	9	94	4,15	43,32
Sabbia	VC	134	93	2	4	14,93	43,01
Chamois	AO	122	93	0	4	0,00	43,01
Claviere	TO	193	163	3	7	15,54	42,94
Carrega Ligure	AL	148	119	3	5	20,27	42,02
Massello	TO	88	74	0	3	0,00	40,54
Ostana	CN	119	79	0	3	0,00	37,97
Ollomont	AO	141	159	1	6	7,09	37,74
Sauze di Cesana	TO	153	186	1	7	6,54	37,63
Stroppo	CN	124	108	5	4	40,32	37,04
Fiera di Primiero	TN	541	541	14	20	25,88	36,97

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

ne residente, sebbene dal punto di vista della presenza di imprenditoria nei vari comparti non vi siano molte variazioni rispetto alle città del Nord e del Centro; in effetti, sia a Napoli sia a Palermo l'imprenditoria *non profit* si va orientando verso i settori dell'organizzazione associazionistica, piuttosto che nei tradizionali comparti della sanità e dell'assistenza domiciliare, che pure rimangono rilevanti.

Esaminando, al contrario, i comuni dove vi è la maggiore incidenza di UL per 1.000 residenti (tab. 3), si riscontra l'enorme importanza di tale formula «leggera» di imprenditoria in molti centri di esigua taglia demografica del Nord (soprattutto del Piemonte e del Trentino-Alto Adige), i quali, abbandonando una tradizionale economia di tipo chiuso e autarchico tipica delle montagne alpine, tentano di recuperare e rivalorizzare il proprio territorio attraverso il settore turistico.

La carenza, però, di imprenditoria e di capitali locali in contesti demograficamente già profondamente segnati da decenni di emigrazioni verso le valli e i grandi centri, rende problematica la costituzione di un settore comunque economicamente impegnativo come il turismo, insieme con tutti i comparti a esso collegati. Nella pratica e nel corso del tempo ci si è accorti, dapprima quasi in maniera spontanea e poi in modo via via più organizzato, che il *non profit* poteva servire come «paravento» alla costituzione di attività altrimenti economicamente difficilmente costituibili, anche in settori come l'accoglienza e la ristorazio-

ne. Si assiste, perciò, a un settore *non profit* ipertrofico non più a servizio della comunità locale in senso stretto, ma dei residenti «transitori», ossia dei turisti; cambia, dunque, in qualche modo l'obiettivo dell'imprenditoria del terzo settore, oramai da paragonarsi in tali ambiti quasi a imprenditoria con scopo di lucro. Tali formule di *non profit*, che si potrebbero definire «di tipo alpino», non sembra si riscontrino ancora nel Mezzogiorno, dove la struttura imprenditoriale è sicuramente meno vivace, ma è facile prevedere che una tale commistione tra scopi sociali e scopi di lucro troverà nel campo turistico terreno fertile di espansione, con una ipotizzabile proliferazione nel futuro di imprese ibride in tutto il territorio nazionale, soprattutto nelle aree montane.

La constatazione che dei venti comuni con maggiore incidenza delle UL sulla popolazione quasi tutti abbiano meno di 1.000 residenti e che gli stessi abbiano perlopiù denotato nel decennio intercensuario una dinamica demografica di sostanziale regresso, impone alcune riflessioni. Innanzitutto, bisogna chiedersi se l'imprenditoria *non profit* sia effettivamente promossa da soggetti locali oppure sia esogena, come gran parte del settore turistico; inoltre, essa non pare risolvere i problemi di spopolamento del territorio, collocandosi in un contesto pressoché estraneo al sostrato civile in cui si è immersa; infine, l'eccessiva proliferazione di tali tipologie di attività altera di fatto le regole del mercato locale, poiché le imprese a scopo di lucro non riescono a competere con quelle *non profit* per via dei maggiori oneri fiscali e tributari, cosicché si tende a soffocare la nascita di un'imprenditoria di medio-piccole dimensioni, mentre solo quella di maggiore entità (e a capitale esogeno) riesce a inserirsi in tali contesti, con ulteriori gravi ripercussioni sul sistema economico locale.

Procedendo alla disamina dei principali settori di attività del *non profit* in Italia (tab. 4), esaminando dapprima le unità locali, si scorgono innanzitutto le «attività delle altre organizzazioni associative», eterogenee per finalità e strutturazione, ma che assumono nella loro totalità un peso sempre maggiore ⁽¹⁾; importanti sono anche le attività sportive, le attività di organizzazioni economiche, di titolari di impresa, professionali, l'assistenza sociale, le altre attività ricreative, le attività dei sindacati di lavoratori dipendenti. La gran parte delle attività associazionistiche non ha bisogno, però, di figure professionali e, perciò, fa largo ricorso al volontariato; ciò comporta una notevole sottostima del personale realmente impiegato nell'organizzazione, visto che gli strumenti censuari non prevedono attualmente la rilevazione di tali prestatori d'opera. Per contro, vi sono anche attività, in specie quelle riguardanti la sanità e l'istruzione, le quali abbisognano di figure professionali specifiche, non facilmente reperibili come «volontari», ma che si vanno a configurare come veri e propri dipendenti; così, la più alta percentuale di addetti si ha nell'assistenza sociale, nell'attività dei servizi sanitari, nell'istruzione primaria e in quella secondaria, oltre che nelle attività di organizzazioni economiche, di titolari di impresa, professionali e nelle attività delle altre organizzazioni associative.

I campi di attività del *non profit* in Italia possono, dunque, raccogliersi nei seguenti ambiti: istruzione, sanità, organizzazioni di ausilio e di rappresentanza ai soggetti economici, associazioni con finalità culturali e associazioni con finalità ricreative. Le prime due attività già da tempo rientrano in un circuito di «mercato», ossia offrono servizi per cui l'utente è disposto a pagare un prezzo se non trova un'offerta migliore (qualitativa, oltre che quantitativa) da parte dello Stato, ma in cui gli stessi enti statali tendono a decentrare, attraverso politiche di *contracting-out*, alcuni dei propri servizi e affidarli in gestione a imprese e associazioni private (ciò accade soprattutto nell'ambito sanitario).

(11) Tanto è vero che nella nuova formulazione classificatoria in vigore dal prossimo censimento, l'ATECO 2002, esse sono state dettagliate in sette categorie specifiche e in una ulteriore residuale.

Tab. 4 – *Principali settori di attività del non profit in Italia, in percentuale sul totale (graduatoria basata sulle UL del 2001)*

Settori ATECO 91	Descrizione	% UL 1991	% add. 1991	% UL 2001	% add. 2001
80.1	Istruzione primaria	4,92	10,39	2,04	8,86
80.4	Istruzione per gli adulti e altri servizi di istruzione	0,63	1,34	1,46	4,59
85.1	Attività dei servizi sanitari	1,45	10,06	2,80	15,76
85.3	Assistenza sociale	9,19	23,84	9,76	37,59
91.1	Attività di organizzazioni economiche, di titolari di impresa, professionali	9,92	15,21	3,69	5,06
91.2	Attività dei sindacati di lavoratori dipendenti	5,74	5,72	4,32	3,18
91.3	Attività di altre organizzazioni associtative	38,07	11,40	34,55	7,91
92.3	Altre attività dello spettacolo	4,75	1,68	6,75	1,90
92.6	Attività sportive	16,45	4,34	22,76	2,36
92.7	Altre attività ricreative	3,95	0,86	7,83	1,26
	Altri settori di attività	4,93	15,14	4,04	11,54

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La tendenza ad assumere sempre più un peso economico specifico, la ricerca di un profitto, se pure non conduce a pratiche di lucro soggettivo, sembra comunque condizionare negli ultimi anni anche le altre tipologie di attività: si pensi all'organizzazione delle attività e manifestazioni sportive, così come quelle culturali (in entrambe giocano un ruolo fondamentale forme improprie di turismo), l'allestimento di musei e biblioteche private eccetera. Ciò nonostante, si può affermare che deve essere visto con favore il rapido incremento delle attività del *non profit* e sembra anche equo ipotizzare meccanismi di compensazione delle spese, se non di veri e propri profitti, ovviamente da reinvestire nell'organizzazione per il continuo miglioramento dell'offerta, laddove si offrano beni e servizi altrimenti non fruibili dalla popolazione e, comunque, in grado di migliorare la qualità della vita degli utenti, in un'ottica di supplenza e di decentramento, sia verticale che orizzontale, delle funzioni degli organismi statali e parastatali.

Riflessioni conclusive. – La rapida diffusione nei paesi a economia avanzata del *non profit* può essere vista come elemento di «disturbo» dei principi dell'economia classicamente intesa, saldamente radicata ai principi di estrema razionalità dell'*homo oeconomicus*. Per tentare di esplicitare la genesi di tale fenomeno si è dapprima focalizzata l'attenzione sui processi di auto-organizzazione del mercato del lavoro, in particolare sulla creazione di cooperative di lavoro nei contesti economici semi-marginali in cui a un'abbondanza di manodopera non corrisponde un'adeguata struttura imprenditoriale in grado di assorbirla. In

tal caso, il *non profit* appare un antidoto importante alle condizioni patologiche di disoccupazione e progressiva emigrazione e depauperamento del tessuto giovanile; a tale tipologia può essere ricondotta quella economia del «*non profit* alpino», illustrata in precedenza, in cui la recente organizzazione di settori, in particolare quelli riconducibili al turismo e ai comparti connessi, funge da stimolo essenziale per tentare di riequilibrare condizioni demografiche già profondamente degradate.

Un secondo filone di ricerca ha tentato una giustificazione del fenomeno con la carenza da parte dello Stato nella fornitura di servizi di base essenziali per la comunità (in particolare quelli sanitari e quelli legati all'istruzione); tale insufficienza nell'erogazione viene in qualche modo compensata dalle iniziative private, con la creazione del cosiddetto *welfare State*. Questa tipologia sembra molto rilevante nel Mezzogiorno d'Italia, soprattutto nei contesti urbani di medio-grandi dimensioni (sebbene oggi si affaccino, in tali ambiti, iniziative in altri comparti di attività in modo del tutto simile a tutto il contesto nazionale), ma occorre rilevare come l'eccessiva proliferazione di servizi suppletivi di quelli statali comporta sovente la perdita di quei requisiti «altruistici» o quantomeno «pietistici» originariamente ipotizzati come movente generico della loro creazione, per assumere precisi connotati aziendali miranti al profitto e alla soddisfazione economica degli imprenditori.

A queste teorie genetiche maggioritarie si va affiancando una nuova visione, forse utopistica, del *non profit* come fattore essenziale per la creazione di una nuova società basata su un ambiente di fiducia collettivo, su un minore individualismo e una maggiore attenzione per gli altri; il superamento della rigida razionalità dell'*homo oeconomicus*, in quest'ottica, è condizione essenziale per lo sviluppo del fenomeno, ma ancora tutta da dimostrare, nonostante la fiducia e l'ottimismo dei propugnatori del «*milieu sociale*» come primo motore del terzo settore.

La recente evoluzione della normativa italiana comporterà molto probabilmente un ulteriore processo di crescita del *non profit* nei prossimi anni; la dinamica espansiva dovrà essere però accompagnata da un dibattito serio sull'argomento, ponendo confini concreti e ben marcati al fenomeno. In effetti, il dlgs 155/06 lascia comunque ampi margini di manovra agli imprenditori e in qualche modo indebolisce alcune fondamenta finora acquisite nella pratica legale. È auspicabile, allora, la creazione di organismi di monitoraggio, probabilmente da istituirsi a livello regionale o provinciale, in modo da unificare tale compito con la tenuta dei registri delle organizzazioni di volontariato previsti dalla legge 266/91. Tali «osservatori» dovrebbero non solo provvedere alla sorveglianza della correttezza delle procedure da parte delle imprese di utilità sociale, ma anche promuovere osservazioni del fenomeno nel suo multiforme declinarsi territoriale, allo scopo di poter cogliere tutti gli aspetti dello stesso e poter arricchire il dibattito su un fenomeno non più trascurabile nell'economia del territorio italiano.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARENA G., *Un nuovo modo di amministrare*, in G. ECCHIA e R. VILLANI (a cura di), *Impresa sociale, diritti di cittadinanza e governance del territorio. Atti del Convegno «Le Giornate di Bertinoro 2004»*, Forlì, AICCON, 2005, pp. 21-35.
- BORZAGA C., *Impresa sociale e governance del territorio*, in G. ECCHIA e R. VILLANI (a cura di), *Impresa sociale, diritti di cittadinanza e governance del territorio. Atti del Convegno «Le Giornate di Bertinoro 2004»*, Forlì, AICCON, 2005, pp. 71-77.
- CAMPOBASSO G.F., *Diritto commerciale*, Torino, UTET, 1992.

- CARBOGNIN M. (a cura di), *Il campo di fragole. Reti di imprese e reti di persone nelle imprese sociali italiane*, Milano, F. Angeli, 1999.
- DONATI P., *Il Mercato di Qualità Sociale come ambiente e come prodotto dell'Economia Civile*, in G. ECCHIA e R. VILLANI (a cura di), «Verso il Mercato di Qualità Sociale». *Atti del Convegno «Le Giornate di Bertinoro 2003»*, Forlì, AICCON, 2003, pp. 23-41.
- HIRSCHMAN A.O., *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani, 1982.
- LANDINI P. e G. MASSIMI, *Lo sviluppo territoriale. Nuove forme di valorizzazione del territorio italiano. Non profit e sviluppo*, in *L'Italia nel Mediterraneo. Rapporto Annuale della Società Geografica Italiana 2005*, Roma, Società Geografica Italiana, 2005, pp. 151-160.
- MUSELLA M. e S. D'ACUNTO, *Economia politica del non profit*, Torino, Giappichelli, 2000.
- SACCO P.L., *Il ruolo del non profit nelle società post-industriali*, in *Atti del Convegno «Le Giornate di Bertinoro 2002»*, Forlì, AICCON, 2002, pp. 33-34.
- SACCO P.L. e L. ZARRI, *Perché esiste il settore non profit?*, Forlì, AICCON, febbraio 2006 (coll. «Working Paper», 29).
- SALAMON L.M. e H.K. ANHEIER, *Defining the Non Profit Sector. A Cross-National Analysis*, Manchester (N. Y.), The Manchester University Press, 1997.
- SALAMON L.M. e altri, *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- VITTADINI G., *L'impresa sociale in Italia*, in *Atti del Convegno «Le Giornate di Bertinoro 2002»*, Forlì, AICCON, 2002, pp. 7-9.
- ZAMAGNI S., *Economia e etica*, Roma, AVE, 1994.
- ZAMAGNI S. (a cura di), *Non profit come economia civile*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- ZAMAGNI S., *Imprese sociali e imprese civili* in *Atti del Convegno «Le Giornate di Bertinoro 2002»*, Forlì, AICCON, 2002, pp. 10-14 (a).
- ZAMAGNI S. (a cura di), *Il non profit italiano al bivio*, Milano, Egea, 2002 (b).

THE THIRD SECTOR IN ITALY: A FEW SYNTHETIC REMARKS. – During the last years an entrepreneurial and socio-cultural universe, similar for some aspects to the public sector, but for others comparable with the private one, is going to introduce itself: the so called *non profit* or Third Sector. In Italy it has been developed above all from the second half of Ninety's, also because of the issuing of specific laws, among those it's particularly considerable the recent one, the decree 155/06 about the «social enterprise». From the territorial point of view, in Italy there's a remarkable increasing of enterprises in the larger urban systems, but the Third Sector plays an important role mostly in some small Alpine towns, where it becomes essential for the tourist sector. In next future, a further increase of activities in the Third Sector seems to show, so a constant watching of non profit activities is required in order to avoid behaviours which could distort and alter the nature of the «civil» aims of this kind of activities.

Università «G. d'Annunzio» di Chieti-Pescara, Dipartimento di Economia e Storia del Territorio

fabmafer@tin.it