

FABIO POLLICE

L'ECONOMIA CIVILE NEI PROCESSI DI STRUTTURAZIONE DEL TERRITORIO

Premessa. – Il livello di sviluppo di un territorio viene solitamente misurato attraverso un complesso insieme di indicatori che, seppur diversamente configurato, tende in ultima istanza a valutare il livello di benessere attuale e prospettico della comunità locale, ossia il livello di soddisfacimento di bisogni materiali e immateriali di cui può beneficiare, in virtù delle specifiche condizioni territoriali, la collettività. Un numero crescente di questi bisogni viene oggi direttamente o indirettamente soddisfatto dalle organizzazioni del Terzo Settore, da quell'insieme composito ed eterogeneo di attori economici non orientati al profitto che costituisce la cosiddetta economia civile.

Ne consegue – al momento su un piano meramente intuitivo – che a livello locale questa componente del tessuto economico-produttivo è in grado di incidere sui livelli di sviluppo del territorio o, quantomeno, di concorrere alla loro definizione.

Giacché la configurazione strutturale del Terzo Settore, al pari degli orientamenti produttivi e delle tendenze che ne caratterizzano le dinamiche evolutive, è fenomeno che discende dall'interazione tra Stato, mercato e società civile, qualsiasi analisi intorno agli effetti territoriali dello sviluppo di questo settore economico non può prescindere da una disamina del significato stesso di Terzo Settore e del diverso ruolo che esso riveste all'interno delle economie post-industriali e delle società di cui queste economie sono espressione. La comprensione dei processi di interazione tra economia civile e sviluppo locale non può che partire da una considerazione di fondo, in assenza della quale si rischierebbe di produrre modellizzazioni astratte senza alcun riscontro reale e, peraltro, assai pericolose se utilizzate come supporto teorico per interventi di politica sociale: non può darsi una configurazione ottima del Terzo Settore in quanto questa viene a

dipendere tanto dalle scelte politiche operate ai diversi livelli di governo, quanto da fattori di ordine territoriale e dal livello di coinvolgimento o, più correttamente, dalla propensione all'*empowerment* della società civile. Per quanto contraddittorio possa apparire, la conclusione a cui vuole giungere questo contributo è che il territorio richiede un'economia civile sviluppata e integrata con le altre componenti dello spazio economico, ma che questa – anche in considerazione del ruolo strategico che sembra avere nei processi di sviluppo locale – non può essere demandata al «mercato» e richiede l'intervento dello Stato. Un intervento che, più che dettare regole di mercato e perimetrare rigidamente il ruolo dei singoli attori, stimoli l'economia civile, ne liberi le potenzialità e ne sostenga la crescita dimensionale e qualitativa. Se si vuole che il Terzo Settore contribuisca allo sviluppo territoriale è necessario promuoverne l'emancipazione e ridurne progressivamente la dipendenza dal settore pubblico che – come dimostra un'ampia bibliografia a riguardo – tende a vincolarne la crescita e a reprimerne la propensione innovativa.

Il Terzo Settore tra Stato e mercato. – Perché si possano valutare gli effetti territoriali di una crescita dell'economia civile è necessario innanzitutto definire l'economia civile, operare cioè una perimetrazione concettuale che ne identifichi gli attori, i meccanismi di interazione interna e con le altre componenti del sistema territoriale e, non ultimi, le motivazioni e gli orientamenti strategici di fondo, posto che proprio questi costituirebbero per molti l'elemento distintivo di questa particolare componente del tessuto economico-territoriale. Va innanzitutto precisato che la denominazione «economia civile», solitamente utilizzata come sinonimo di «Terzo Settore» e di settore «non profit», va preferita a queste ultime perché, diversamente da esse, non suggerisce né una visione residuale e dunque riduttiva di questa vasta tipologia di attività produttive – implicita nella definizione stessa di Terzo Settore – né un riferimento in negativo che semmai esplicita «ciò che il settore non è», e non certo «ciò che il settore è». Ad analoghe conclusioni pervengono Sacco e Zarri, laddove evidenziano come sia fuorviante l'utilizzo della denominazione «Terzo Settore»:

[...] un'espressione come «terzo settore», benché di uso comune e quindi oggi difficilmente evitabile, a rigore è riduttiva e fuorviante: essa infatti veicola implicitamente una visione residualistica del settore *non profit*, identificato come «terzo» rispetto a Stato e mercato. D'altra parte, anche l'espressione «settore non profit» veicola una qualificazione «per differenza» delle ONP, nascendo al fine di differenziare lo spazio socioeconomico degli enti non lucrativi dal mercato, inteso come l'ambito di operatività tipico delle imprese for-profit [Sacco e Zarri, 2006, p. 12].

Se l'obiettivo delle imprese *for profit* è il profitto, ottenuto attraverso lo scambio di equivalenti, nelle imprese che afferiscono all'economia civile il meccanismo di interazione si fonda sulla reciprocità e sullo scambio; il *non profit*, al di là di quello che può esserne l'oggetto, si caratterizza per la produzione dei cosiddetti «beni relazionali», che non a caso vengono identificati da larga parte della riflessione scientifica come l'elemento di specificità dell'economia civile e il più valido contributo allo sviluppo «etico» dell'economia nel suo complesso (si veda *infra*).

Anche i rapporti spontanei e disinteressati presenti nella società civile, solitamente estranei sia all'egoismo del mercato privato, sia all'esistenza di norme imposte dall'alto, se riconducibili al soddisfacimento di un bisogno espresso dalla collettività o da una parte di essa, dovrebbero essere inquadrati nell'ambito delle relazioni economiche e visti, conseguentemente, come una componente essenziale del sistema economico, al pari delle altre due componenti rappresentate, rispettivamente, dall'economia privata (*for profit*) e da quella pubblica. È sulla base di questa interpretazione estensiva del concetto di relazione economica che il Terzo Settore viene definito «economia civile» e identificato come la componente sociale del mercato. Il fattore distintivo del Terzo Settore non risiederebbe dunque nella natura o nell'oggetto degli scambi, ma nei valori e negli obiettivi che sono a essi sottesi, elementi che creano, per effetto stesso dell'interazione tra le parti, quella particolare categoria di beni che, per la propria natura immateriale, vengono definiti «relazionali». Come è stato efficacemente sottolineato, ciò che contraddistingue questa tipologia di beni, giustificandone l'aggettivazione «relazionale», non è tanto l'indipendenza delle prestazioni di scambio (nessuno degli attori vincola la propria prestazione a una contropartita), quanto il fatto che il consumo di questi beni genera «utilità ai singoli solo se condiviso con altri» (Pizzuti, 1997, p. 48).

Qualsiasi definizione del Terzo Settore che volesse legarsi alle caratteristiche proprie delle aziende coinvolte – si pensi alla frequente identificazione del *non profit* con le ONLUS – o alla tipologia dei bisogni soddisfatti, non riuscirebbe a cogliere l'essenza di questa componente fondamentale dello spazio economico e produttivo, riducendone di fatto l'importanza e la significatività nei processi di sviluppo locale. Non può dunque stupire se una delle definizioni più efficaci e, anche per questo, più frequentemente richiamate sia quella fornita da Zamagni oltre dieci anni fa, laddove questi afferma che «il terzo settore può essere identificato con quelle attività in cui né la coercizione formale (Stato) né lo scambio orientato al profitto (mercato) è il principio informatore delle attività medesime» (Zamagni, 1998). Questa definizione può apparire poco efficace, perché non propone un criterio netto di demarcazione tra ciò che è dentro e ciò che è fuori, tra l'economia civile e le altre componenti dello spazio economico;

ma, in realtà, non esiste alcuna possibilità di operare una distinzione netta e definitiva tra di esse, perché si tratta di insiemi che mutano costantemente tanto nel tempo quanto nello spazio, dando luogo a configurazioni diverse e anch'esse mutevoli con aree di sovrapposizione che, pur creando frizioni e contrasti tra le diverse tipologie di attori, stimolano la contaminazione reciproca – si pensi a fenomeni come la contaminazione manageriale del Terzo Settore stimolata dall'interazione con il settore *for profit* e, sul fronte opposto, la responsabilizzazione sociale dell'imprenditoria *for profit* come conseguenza della sensibilizzazione del mercato promossa dalla componente *non profit* – e promuovono l'innovazione e il dinamismo.

Per effetto dei meccanismi di interazione appena descritti, il Terzo Settore tende ad assumere configurazioni diverse a seconda del contesto territoriale considerato, impedendo di fatto qualsiasi valutazione di ordine comparativo e, nel contempo, vanificando quegli sforzi definitivi che volessero provare a individuare in termini più stringenti i caratteri distintivi del Terzo Settore.

È evidente che le interazioni fra le tre componenti economiche precedentemente richiamate (economia di mercato, economia civile, economia pubblica), così come l'ampiezza e la caratterizzazione delle aree in cui queste vengono a sovrapporsi, tendono a essere fortemente influenzate dal contesto politico-istituzionale e dal quadro normativo che di fatto regola i rapporti economici e definisce i confini tra la sfera pubblica e quella privata. Le politiche di *welfare* che, come si dirà tra breve, hanno accompagnato l'evoluzione del Terzo Settore, quantomeno con riferimento agli ultimi decenni, vengono dunque a configurarsi come uno dei principali fattori di mutamento delle condizioni di equilibrio nei rapporti tra Stato, mercato ed economia civile.

Il Terzo Settore, realtà composita, eterogenea e, come già detto, caratterizzata da un'estrema variabilità nello spazio e nel tempo, deve tanto questa sua caratterizzazione quanto il suo sviluppo all'azione congiunta di tre distinte forze propulsive che, operando in tempi diversi, ne hanno scandito le fasi evolutive. In una prima fase, la forza propulsiva è stata costituita dalla società civile: le organizzazioni *non profit* erano infatti espressione diretta della collettività e operavano, secondo un modello di sussidiarietà orizzontale, al di fuori del mercato per il conseguimento di interessi collettivi, ancorché non universalistici. Lo sviluppo del Terzo Settore viene dunque a configurarsi in questa fase come il risultato di un processo che muove dal basso, dalla società civile per l'appunto, in risposta all'inefficienza redistributiva del mercato, da una parte, e dello Stato, dall'altra. Nella seconda fase, invece, la forza propulsiva viene a essere rappresentata dallo Stato che individua nelle organizzazioni *non profit* i soggetti a cui possono essere delegate funzioni proprie della sfera pubblica,

quali, per esempio, proprio l'erogazione di servizi con finalità perequative. Questo trasferimento di funzioni dalla sfera pubblica a quella «civile», rappresentata dalle organizzazioni del Terzo Settore, avviene secondo un modello di sussidiarietà verticale di matrice esattamente opposta alla precedente, in quanto muove dall'alto verso il basso, dal livello istituzionale a quello civile, delineando così una sorta di dipendenza del secondo dal primo. Nella terza e ultima fase, infine, vengono a sommarsi due diverse tendenze: l'una di matrice esogena al Terzo Settore e l'altra, invece, di matrice endogena. Da un lato, infatti, emerge quale forza propulsiva prevalente il settore *for profit*: tende a crescere l'incidenza numerica e finanziaria delle organizzazioni *non profit* create, promosse e/o sostenute da imprese *for profit* per scopi filantropici o umanitari. In questa fase sembra dunque prevalere un modello di sussidiarietà laterale o trasversale, in cui i profitti ottenuti dalle imprese a tal fine orientate vengono parzialmente stornati sulla collettività attraverso le organizzazioni del Terzo Settore, quale testimonianza di una volontà redistributiva ispirata ai principi dell'equità sociale; motivata dalle istanze provenienti dalla società civile e dall'assenza/inefficienza delle istituzioni, ma indipendente e autonoma rispetto a queste ultime ⁽¹⁾. La tendenza di matrice endogena va invece identificata nel progressivo affrancamento di parte del Terzo Settore dal modello di sussidiarietà verticale, precedentemente richiamato, e nella contestuale managerializzazione dell'imprenditoria sociale accompagnata da una crescente e autonoma proiezione di mercato.

L'attuale configurazione del Terzo Settore in buona parte dei paesi occidentali e nel nostro stesso paese – dove, peraltro, la terza fase è ancora a un livello embrionale – discende dalla sovrapposizione degli effetti prodotti da ogni singola fase e si compone di conseguenza degli apporti distinti e convergenti delle tre forze propulsive appena descritte. Talune delle differenze che possono leggersi tra le configurazioni presenti in Europa come in Italia – ove si vadano ad analizzare le differenziazioni regionali o provinciali – altro non sono se non il risultato del diverso peso assunto nel

(1) Questa lettura del processo evolutivo del Terzo Settore consente anche di evidenziare l'autonomia, quantomeno iniziale, dello stesso nei confronti dello Stato e, conseguentemente, di rivendicare un'analoga condizione di indipendenza per il futuro. Di questo avviso è per esempio Borzaga, che sottolinea come il settore si sia sviluppato autonomamente e solo successivamente sia stato influenzato dall'intervento pubblico: «la maggior parte dei servizi» che vengono oggi erogati dal Terzo Settore «sono nati perché li hanno creati le cooperative, il volontariato, tutto quell'insieme di iniziative che sono sorte negli anni Ottanta, 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 Novanta a seguito dell'assunzione da parte della pubblica amministrazione di un ruolo di guida nella individuazione, finanziamento e organizzazione dei servizi, soprattutto attraverso il contracting-out» (Borzaga, 2005, p. 73).

corso del tempo da queste forze propulsive, viste come elementi strutturali dell'economia civile.

La vitalità di questo settore sembra tuttavia discendere proprio dall'interazione dinamica tra le tre forze che ne hanno sin qui determinato lo sviluppo; una condizione, quest'ultima, che invita a valutare con attenzione l'ipotesi di sostenere alternativamente solo una delle forme di sussidiarietà precedentemente descritte. Sarebbero evidentemente da scartare tanto le ipotesi legate a una preminenza della sussidiarietà verticale – che vedrebbe il Terzo Settore involvere verso forme di dipendenza economico-finanziaria e di sudditanza strategica dal settore pubblico, relegandolo a un ruolo meramente strumentale ⁽²⁾; quanto quelle ipotesi che dessero preminenza alla sussidiarietà trasversale che, per sua stessa natura, comprometterebbe l'essenza stessa del Terzo Settore che risiede proprio nell'alterità rispetto al binomio Stato-mercato.

Un «nuovo» Stato sociale? – Lo sviluppo dell'economia civile nei paesi occidentali ⁽³⁾ viene spesso legato alla crisi del *welfare state*, ma quest'ultima in realtà ha avuto effetti diversi e spesso contraddittori, tanto sulle organizzazioni del *non profit* quanto sulle caratteristiche strutturali ed evolutive del settore colto nella sua complessità sistemica. Se infatti il *take off* di questo settore può essere collocato durante gli anni Ottanta, è negli anni Settanta che si creano le condizioni economiche e sociali per il suo successivo sviluppo. Al pari di quanto accade nei settori industriali dove gli *shocks* petroliferi contribuiscono a mettere in crisi il sistema produttivo fordista sollecitandone l'evoluzione verso modelli più flessibili e dinamici, anche nel settore pubblico si avverte la necessità di avviare un processo di ristrutturazione volto ad accrescerne i livelli di efficienza e a metterlo nelle condizioni di rispondere alle nuove istanze provenienti dalla collettività, la cui domanda è andata contestualmente modificandosi sia in termini ti-

(2) In Europa il Terzo Settore, come è stato efficacemente dimostrato da Salamon e Anheier (1997), presenta un'intensità della concorrenza relativamente bassa e scarse barriere all'entrata; inoltre, quando si trova a operare in aree d'interesse pubblico, tende a perdere la propria autonomia, proponendosi come mero attuatore delle direttive pubbliche.

(3) A riguardo bisogna però operare una netta distinzione tra i paesi europei, da una parte, e gli Stati Uniti, dall'altra; e questo in considerazione delle differenze che ne hanno caratterizzato i sistemi di *welfare*. In Italia, come in molti paesi europei, è compito dello Stato garantire che tutti i cittadini siano nelle stesse condizioni di benessere sociale, indipendentemente dalla loro capacità contributiva; un obiettivo difficilmente raggiungibile che, come dimostra eloquentemente il caso italiano, può involvere verso modelli di intervento inefficienti che si accompagnano all'esclusione di molti cittadini dai benefici delle politiche sociali. Nel caso nordamericano ogni individuo è responsabile delle proprie scelte ed è al singolo individuo che è in ultima istanza demandata la propria sicurezza sociale; l'erogazione dei servizi, di conseguenza, è direttamente proporzionale alla capacità contributiva del singolo individuo con un trattamento fortemente sperequativo che penalizza ampie fasce di popolazione.

pologici, con l'emergere di nuove e più complesse esigenze, sia in termini qualitativi, come dimostra la crescente attenzione per la qualità nei servizi sociosanitari e di assistenza (Vittadini, 2002, p. 7).

Se tutti sembrano concordare sull'esistenza di un nesso causale tra la crisi dello Stato sociale e lo sviluppo del *non profit*, non altrettanto può dirsi per la natura di questo rapporto e, soprattutto, per le modalità attraverso le quali i due fenomeni si sono reciprocamente influenzati a partire dagli anni Settanta. Le divergenze interpretative sembrano riconducibili a un interrogativo di fondo: se lo sviluppo del Terzo Settore possa essere considerato un fenomeno spontaneo (*empowerment* civile) o debba invece essere letto – al pari di altri processi di *empowerment* civile che hanno caratterizzato gli ultimi due decenni del secolo scorso (CENSIS, 1994) – come un fenomeno indotto dalla riorganizzazione del *welfare state*. In altri termini, se non si può negare che si è dinanzi a una fase di transizione che vede il passaggio da un modello di *welfare* «pubblico» a un altro *welfare* «privato» o, più propriamente, «misto» – efficacemente descritto da Zamagni come evoluzione dal *welfare state* alla *welfare society* (2002) – non pochi dubbi rimangono sulla matrice causale che è alla base di questa evoluzione e sul ruolo che vi abbiano avuto le istituzioni. E non è cosa da poco, considerato che qualsiasi ipotesi predittiva, sui cambiamenti in atto e sulla natura e sull'evoluzione dei divari territoriali che a oggi si registrano in questo settore, viene necessariamente a fondarsi sull'interpretazione delle interazioni causali che ne hanno sin qui sotteso lo sviluppo.

Va in primo luogo sottolineata un'ambiguità di fondo che attiene proprio al rapporto tra i due fenomeni appena richiamati. Chi infatti legge il Terzo Settore come un possibile strumento ausiliario dello Stato sociale vede nello sviluppo del *non profit* la conseguenza di una volontà politica tesa a ridurre l'intervento pubblico a favore di quello privato per promuovere un modello di Stato sociale più efficiente e flessibile, mantenendo, attraverso la leva dei finanziamenti e l'adattamento del quadro normativo, il controllo sulle aree d'intervento lasciate all'iniziativa privata. Diversamente, chi vede nel Terzo Settore un'alternativa al modello del *welfare state* interpreta solitamente lo sviluppo del *non profit* come un fenomeno spontaneo, nato per volontà della società civile in conseguenza dell'arretramento dello Stato sociale; Stato che sarebbe intervenuto solo successivamente per regolare il nuovo «mercato» e controllarne lo sviluppo in modo da sfruttarne le potenzialità implicite.

Se si guarda all'evoluzione dell'economia civile in Italia, questa, al pari di quanto può riscontrarsi per altri paesi occidentali, sembra caratterizzarsi per una compresenza dei processi appena descritti; di conseguenza, le due interpretazioni del processo evolutivo – preordinato dall'alto o spontaneo dal basso – non potrebbero in alcun modo definirsi alternative, ma

semmai complementari in quanto in grado di cogliere solo uno dei due vettori, opposti e convergenti, che hanno determinato lo sviluppo del Terzo Settore. Le conseguenze di questo ragionamento non sono affatto marginali e meritano di essere approfondite. Più che a una crisi del *welfare state*, lo sviluppo dell'economia civile sarebbe infatti riconducibile a un adeguamento dello stesso, a una riorganizzazione strategica dello Stato per fare fronte alle mutate esigenze della collettività in un quadro generale della finanza pubblica profondamente mutato e instabile ⁽⁴⁾. Con ciò naturalmente non si vuole negare l'esistenza di una crisi del modello statalista che ha condizionato l'evoluzione degli Stati occidentali ed è peraltro tuttora lontana dall'aver trovato soluzione, ma solo che non è questa ad aver determinato lo sviluppo del Terzo Settore, posto che questo esiste in quanto sono proprio le politiche di *welfare* a sostenerlo.

Il Terzo Settore, di conseguenza, non può e non deve essere visto come alternativo allo Stato sociale, capace di sostituirne le funzioni e di mutuarne gli obiettivi; al contrario, l'economia civile, se debitamente valorizzata e adeguatamente sostenuta sul piano finanziario e strategico, può divenire un momento nodale nel necessario e improcrastinabile processo di adeguamento e trasformazione dei tradizionali modelli di *welfare state*. I cambiamenti in atto nel tessuto economico e sociale, dalla scala globale a quella locale, «suggeriscono la necessità di un più adeguato ed efficiente Stato sociale, non di una sua riduzione» (Pizzuti, 1997, p. 55).

Se si accetta che lo Stato sociale sta attraversando una fase di profondo cambiamento con una conseguente ridefinizione degli obiettivi e delle modalità di intervento delle istituzioni nella sfera sociale e, nondimeno, del quadro complessivo degli attori coinvolti e delle rispettive responsabilità, c'è da chiedersi se esistono le condizioni territoriali perché questo cambiamento possa realizzarsi e possa assumere caratteri di ubiquità. In altri termini, se le differenziazioni territoriali che caratterizzano il tessuto economico-sociale (si pensi soprattutto a fenomeni come il livello di sviluppo e di diversificazione del Terzo Settore o la diffusione dello spirito solidaristico) e il sistema politico-istituzionale (particolarmente importante in uno Stato che sta evolvendo verso una configurazione di tipo federati-

(4) È opportuno tuttavia sottolineare che non sono solo le difficoltà finanziarie dello Stato ad aver messo in crisi il preesistente modello di *welfare*, come è stato giustamente sottolineato, «La radice della crisi del modello statalista non è tanto (e comunque non solo) di natura fiscale, piuttosto, essa è causata dall'incapacità di quel modello di coniugare, in modo armonico, equità e libertà» (Bruni e Zamagni, 2004). Vanno peraltro considerate le cause di ordine esogeno come la globalizzazione dei mercati. La logica redistributiva, secondo la quale lo Stato interviene nel processo di redistribuzione della ricchezza a posteriori e cioè dopo che questa è stata prodotta e distribuita da parte del settore privato, perde di efficacia per effetto dei processi di globalizzazione che rompono il legame di reciprocità e di interdipendenza a livello locale e nazionale tra produzione di ricchezza e sviluppo territoriale.

vo) non possano influenzare l'efficacia del cambiamento e determinare situazioni fortemente divergenti tra le diverse realtà regionali, con conseguenze negative e ancor più irreversibili sui divari economici e sociali.

Tali considerazioni ci inducono a ritornare sulla questione dei *drivers* del cambiamento, cioè sui fattori che sembrano essere alla base dell'evoluzione del Terzo Settore. Se i *drivers* del cambiamento sono due, le istituzioni e la società civile (le prime mosse dall'obiettivo di ridefinire in termini di efficienza ed equità lo Stato sociale; la seconda animata da una volontà di *empowerment* nella sfera sociale), affinché il cambiamento possa avvenire ovunque con la stessa efficacia, è necessario che laddove una delle due forze – quella civile, in particolare, perché spontanea – mostri una minore capacità di mobilitarsi e innescare processi innovativi, questa debba essere compensata da una maggiore spinta propulsiva da parte dell'altra. E ciò è tanto più vero quando l'oggetto del cambiamento è lo Stato sociale che nasce intorno a un obiettivo redistributivo e a una strategia di tipo perequativo. Come si può pensare di promuovere un cambiamento se non ne esistono le condizioni territoriali o se queste assumono caratterizzazioni fortemente divergenti a livello regionale? Il ruolo dello Stato, ove la strada della riorganizzazione del modello di *welfare* voglia essere percorsa con successo, non può essere che quello di ridurre i divari che oggi caratterizzano l'armatura civile del territorio, promuovendone, laddove se ne manifesti l'esigenza, lo sviluppo in termini quantitativi, tipologici e qualitativi.

Diversamente, i divari territoriali potrebbero aumentare con implicazioni fortemente negative per le aree in ritardo di sviluppo che vedrebbero crescere la propria marginalità economica e deteriorarsi il proprio tessuto sociale; è bene, peraltro, sottolineare che ciò accadrebbe anche nell'ipotesi che lo Stato, non potendo procedere alla riorganizzazione del sistema di *welfare* per la debolezza o l'inconsistenza dell'economia civile, decidesse di optare per il mantenimento di un modello eminentemente pubblico di intervento sociale. Una delle motivazioni più spesso richiamate per giustificare l'adozione di un nuovo modello di *welfare*, incentrato sul coinvolgimento della società civile, è infatti proprio quella relativa ai costi economici e sociali dell'inefficienza pubblica: in base alla tesi del *dumping* sociale, per esempio, «i paesi caratterizzati da alte spese di welfare state rischierebbero di essere meno competitivi sui mercati internazionali» (Pizzuti, 1997, p. 54) ⁽⁵⁾.

(5) Accanto al fenomeno del *dumping* sociale, Pizzuti individua come fattori di mutamento: a) le difficoltà di bilancio degli enti pubblici in larga parte riconducibili alla crisi fiscale e agli sprechi della spesa pubblica; b) l'aumento e la diversificazione delle prestazioni richieste ai sistemi di *welfare*; c) i comportamenti opportunistici diffusi negli apparati della politica e delle amministrazioni pubbliche, che hanno coinvolto non solo i gestori della sicurezza pubblica ma anche i suoi beneficiari.

Tuttavia anche il coinvolgimento dei privati per raggiungere obiettivi di efficienza ha i suoi limiti e le sue restrizioni: i rischi di un sistema poco bilanciato sono elevati e gli effetti negativi non sempre prevedibili e reversibili.

Al momento, può sottolinearsi che l'affidamento ai privati di attività pubbliche è giustificato solo quando permette di conseguire comprovati miglioramenti dell'efficienza e della qualità; e cioè quando, a fronte di questo trasferimento, si ottiene una riduzione dei costi e/o un miglioramento della qualità che incida effettivamente e in maniera diffusa sui livelli di benessere della collettività. Diversamente, questo tipo di affidamento non avrebbe senso e anzi potrebbe risultare controproducente tanto per lo Stato, quanto per la collettività, innescando peraltro un clima di sfiducia intorno a un settore quale quello *non profit* a cui pure va riconosciuta un'importanza sociale ed economica inequivocabile. A tal proposito appare significativo riportare l'ammonimento di Pizzuti:

Nella società civile sono ancora diffusi, per fortuna, comportamenti giustamente apprezzati proprio perché guidati non dall'egoismo ma da sentimenti morali improntati all'altruismo, alla fiducia reciproca e al desiderio di cooperazione. Se questi sentimenti divenissero il paravento per favorire interessi economici di parte, non coincidenti con il benessere della collettività, si potrebbero avere due gravi conseguenze: non solo di ridurre l'efficienza produttiva del sistema economico, ma la disillusione generata dalla strumentalizzazione dei buoni sentimenti stimolerebbe il degrado e non la crescita civile della società [Pizzuti, 1997, p. 58].

La difficoltà di fondo è proprio quella di individuare un modello di *welfare* che integri efficacemente le tre componenti precedentemente descritte per assicurare il raggiungimento di obiettivi di equità e di efficienza nelle politiche sociali.

Conclusioni. – Dalle riflessioni fin qui condotte emerge come il nuovo modello di *welfare* debba dare spazio e autonomia all'economia civile perché questa possa dispiegare pienamente i suoi effetti propulsivi a livello locale. Bisogna pertanto rifuggire da un'ottica dirigista e rigidamente pianificatoria, poiché il Terzo Settore per risultare efficace e radicato territorialmente deve essere espressione delle comunità locali, risultato di un processo endogeno, ancorché stimolato e sostenuto dall'esterno.

D'altronde – e anche questo lo si è ben evidenziato – non esiste una configurazione ottima su base locale del Terzo Settore, sia sotto un profilo strettamente dimensionale, sia sotto un profilo tipologico-qualitativo, che sarebbe di per sé stesso di ardua se non impossibile definizione. Neanche

la dimensione demografica può costituire un indicatore rappresentativo, se è vero che, per esempio, con riferimento all'Italia si riscontrano due distinte polarizzazioni: una sulle città di maggiori dimensioni, dove il fenomeno può essere ricondotto sia alle dimensioni del mercato locale, sia alla maggiore disponibilità di risorse pubbliche; l'altra, invece, sui centri minori dove, al contrario, la presenza degli enti *non profit* è riconducibile in larga misura alla capacità di queste organizzazioni di svolgere una «funzione di coesione e coagulo delle istanze della popolazione locale» (Ferrari, 2007, p. 158). In altri termini, i dati sociodemografici, che pure rivestono un'importanza centrale nelle politiche di infrastrutturazione sociale del territorio, non sono sufficienti a fornire indicazioni prescrittive sulla configurazione-obiettivo del Terzo Settore, né, tanto meno, sulle funzioni che vadano a esso attribuite nell'ambito del modello di *welfare* adottato.

Più opportunamente, l'analisi che andrebbe condotta, per individuare a livello locale le potenzialità di sviluppo del Terzo Settore, dovrebbe seguire un approccio olistico e un inquadramento territoriale, riconoscendo la matrice sistemica delle determinanti che sono alla base delle dinamiche evolutive dell'economia civile. Del resto l'analisi, per essere effettivamente strumentale all'azione politica, non può limitarsi a indicare le opportunità di espansione del Terzo Settore, ma deve anche fornire una chiara descrizione delle condizioni territoriali che consentono di sfruttare queste opportunità e di tradurre le potenzialità in reali fattori di crescita del tessuto economico-sociale e del territorio nel suo complesso. Bisogna inoltre considerare che esiste una specificità dell'economia civile che inficia *ab origine* qualsiasi velleità pianificatoria che volesse prescindere dalla dimensione territoriale dello sviluppo: non può esservi economia civile laddove mancano i valori solidaristici che ne sono alla base, laddove si registra una carenza di quelle condizioni territoriali che, sulla scia dei lavori di Putnam e dei suoi numerosi epigoni, si è soliti racchiudere nel concetto di capitale sociale. Per Putman, infatti, il capitale sociale consiste in caratteristiche della organizzazione sociale quali la fiducia, le norme di reciprocità e le reti di associazionismo civico che promuovono la cooperazione e l'azione collettiva e aumentano quindi l'efficienza della società in termini sia economici sia politici. Vi è dunque una correlazione diretta tra i due fenomeni di cui non si può non tener conto quando si affronta il tema delle dinamiche evolutive del Terzo Settore a livello locale e, ancor di più, quando se ne vuole promuovere lo sviluppo. È vero tuttavia – ma il tema meriterebbe una più ampia trattazione – che tra capitale sociale ed economia civile si instaura un rapporto di reciprocità che può assumere anche una dinamica positiva, qualora la crescita dell'uno contribuisce a rafforzare l'altro secondo un meccanismo cumulativo che può avere effetti propulsivi sulle condizioni di sviluppo a livello locale. La promozione del Terzo Settore deve

tener conto di questo legame di reciprocità, individuando quale obiettivo della politica sociale a livello locale il rafforzamento di quel tessuto relazionale che, oltre a essere l'essenza stessa del territorio, costituisce la matrice comune tanto dei processi di accumulazione del capitale sociale quanto dei meccanismi di crescita dell'economia civile.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- 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, 4-5 ottobre 2002)*, Forlì, AICCON, 2005, pp. 71-77.
- BORZAGA C. e S. DEPEDRI, *Peculiarità e modelli delle cooperative sociali*, in C. BORZAGA e F. ZANDONAI (a cura di), *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 2002, pp. 57-74.
- BORZAGA C., B. GUI e M. SCHENKEL (a cura di), *Non-profit e i sistemi di welfare*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1995 (a).
- BORZAGA C., B. GUI e M. SCHENKEL, *Tra disoccupazione e bisogni insoddisfatti: il ruolo delle organizzazioni non profit*, in «Quaderni di Economia del Lavoro», Milano, 1995 (b), 52, pp. 205-234.
- BRUNI L., *L'economia, la felicità e gli altri. Un'indagine su beni e benessere*, Roma, Città Nuova, 2004.
- BRUNI L. e S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CENSIS, *La dislocazione dei poteri, oggi. Mese del sociale 1994*, Milano, F. Angeli, 1994.
- D'ACUNTO S. e M. MUSELLA, *Il ruolo del Terzo Settore tra disoccupazione e crisi del Welfare State. Un commento alla proposta di Lunghini*, in «Studi Economici», Milano, 1995, 55, pp. 153-179.
- DONATI P. e I. COLOZZI (a cura di), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano, F. Angeli, 2006.
- ECCHIA G., G. MARANGONI e L. ZARRI (a cura di), *Il bilancio sociale e di missione per le organizzazioni non profit*, Milano, F. Angeli, 2005.
- ECCHIA G. e L. ZARRI, *Capitale sociale e accountability: il ruolo del bilancio di missione nella governance delle organizzazioni non profit*, in L. FAZZI e G. GIORGETTI (a cura di), *Il bilancio sociale per le organizzazioni non profit. Teoria e pratica*, Milano, Guerini e Associati, 2005, pp. 73-96.
- FERRARI F., *Il Terzo Settore in Italia. Alcune riflessioni di sintesi*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», Roma, 2007, pp. 147-166.
- GUI B. (a cura di), *Il Terzo Settore tra economicità e valori*, Padova, Fondazione Lanza, Gregoriana Libreria Editrice, 1997.
- LANDINI P. e G. MASSIMI, *Lo sviluppo territoriale. Nuove forme di valorizzazione del territorio italiano. Non profit e sviluppo*, in SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Rapporto Annuale della Società Geografica Italiana 2005*, Roma, 2005, pp. 151-160.

- MANCINELLI S., *La natura e il ruolo dell'impresa non profit: alcune considerazioni di carattere teorico*, in M. SCHENKEL e M. MELLANO (a cura di), 2004, *Le imprese del terzo tipo: economia e etica delle organizzazioni non profit*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 113-134.
- MAZZONIS M. e C. TRILLINI (a cura di), *La mappa del terzo settore*, Roma, Lunaria, 1996.
- MUSELLA M. e S. D'ACUNTO, *Economia Politica del Non Profit*, Torino, Giappichelli, 2004.
- MUTTI A., *La teoria della fiducia nelle ricerche sul capitale sociale*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», Bologna, 2003, 4, pp. 515-536.
- PIZZUTI F.R., *Lo stato sociale: spreco italiano o modello di crescita?*, in «Politica Economica», Bologna, 1996, 1-2.
- PIZZUTI F.R., *Il terzo settore e lo Stato sociale*, in «Meridiana», Roma, 1997, 2, pp. 47-59.
- PIZZUTI F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale*, Torino, UTET, 2008.
- PRANDINI R., *L'associazionismo genera davvero fiducia? Riflessioni sulla concettualizzazione, misurazione e teoria del capitale sociale*, in «Non Profit», Rimini, 2005, 3, pp. 577-604.
- PUTNAM R., *Capitale sociale e individualismo*, Bologna, il Mulino, 2004 (edizione originale: *Bowling Alone*, New York, Simon & Schuster, 2000).
- PUTNAM R., R. LEONARDI e R. NANETTI, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- RANCI C., *La crescita del terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio*, in U. ASCOLI (a cura di), *Il Welfare futuro. Manuale critico del terzo settore*, Roma, Carocci, 1999.
- ROSE-ACKERMAN S. (a cura di), *The Economics of Nonprofit Institutions. Studies in Structure and Policy*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1986.
- RUFFOLO G., *Il terzo sistema per riequilibrare la società*, in «Impresa Sociale», Trento, 1996, 29, pp. 44-46.
- SACCO P.L., *Il ruolo del non profit nelle società post-industriali*, in G. ECCHIA e L. ZARRI (a cura di), *Impresa sociale, diritti di cittadinanza e governance del territorio. Atti del Convegno «Le giornate di Bertinoro 2002» (Forlì, 4-5 ottobre 2002)*, Forlì, AICCON, 2002, pp. 33-34.
- SACCO P.L. e L. ZARRI, *Perché esiste il settore non profit?*, Forlì, AICCON, 2006 (collana «Working Paper», 29).
- SALAMON L.M. e H.K. ANHEIER, *Defining the Non Profit Sector. A Cross-National Analysis*, Manchester, The Manchester University Press, 1997.
- SCHENKEL M. e M. MELLANO (a cura di), *Le imprese del terzo tipo: economia e etica delle organizzazioni non profit*, Torino, Giappichelli, 2004.
- SEN A., *La ricchezza della ragione. Denaro, valori, identità*, Bologna, il Mulino, 2000.
- SOLARI L., *Equità e soddisfazione: un confronto tra forme organizzative nel Terzo Settore*, Università degli Studi di Trento, 1999 (collana «Working Paper», 14).
- TRONCA L., *Far parte del terzo settore alimenta la fiducia sociale?*, in P. DONATI e I. COLOZZI (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 67-88.
- VITTADINI G., *L'impresa sociale in Italia*, in G. ECCHIA e L. ZARRI (a cura di), *Impresa so-*

ziale, diritti di cittadinanza e governance del territorio. Atti del Convegno «Le giornate di Bertinoro 2002» (Forlì, 4-5 ottobre 2002), Forlì, AICCON, 2002, pp. 7-9.

ZAMAGNI S. (a cura di), *Non profit come economia civile*, Bologna, Il Mulino, 1998.

ZAMAGNI S. (a cura di), *Il non profit italiano al bivio*, Milano, EGEA, 2002 (a).

ZAMAGNI S., *Imprese sociali ed imprese civili*, in G. ECCHIA e L. ZARRI (a cura di), *Impresa sociale, diritti di cittadinanza e governance del territorio. Atti del Convegno «Le giornate di Bertinoro 2002» (Forlì, 4-5 ottobre 2002)*, Forlì, AICCON, 2002 (b), pp. 10-14.

ZAMAGNI S., *Gratuità e agire economico: il senso del volontariato*, AICCON-Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì, 2005 (collana «Working Paper», 9).

CIVIL ECONOMY IN TERRITORIAL STRUCTURING PROCESSES. – The increasing number of community needs are, nowadays, satisfied by Third Sector organizations and, more in general, by a complex and different collection of non-profit actors, representing civil economy and having a strategic role in territorial development processes. The aim of this paper is to analyse interaction processes between civil economy and local development, showing as territory needs an advanced civil economy, also integrated with components of other economic spaces, resulting from a reciprocal relationship between State, Market and Civil Society. To bring this paper to an end, is not possible to recognize to «market» the main role of processes just described but state intervention is required. An intervention aiming to carry out potentiality and to support dimensional and qualitative growth, however faraway from rigid government control and planning, because Third Sector must be expression of local communities to be effective and territorial establishing, resulting of an endogenous processes although external induced and supported.

Lecce, Università del Salento, Dipartimento di Studi Storici dal Medioevo all'Età Contemporanea

fabio.pollice@unina.it