

Le organizzazioni di terzo settore e politiche di sussidiarietà: dinamiche settoriali e dilemmi emergenti

Nereo Zamaro

Premessa

Con l'approvazione, nel 2001, della riforma costituzionale la questione della sussidiarietà si è finalmente trasferita dall'iperuranio dei "se" al terreno del "come" essa si realizza in concreto. Sotto il profilo sociologico questo passaggio non è scontato e, a parte altre considerazioni, l'occuparsene può creare qualche perplessità o difficoltà di comprensione se non si considera che esso avviene in concomitanza con una sorta di sostituzione, più o meno marcata, dei gruppi sociali che si occupano della questione stessa. Le discussioni di principio o di carattere generale sull'auspicabilità, sull'utilità, sulla praticabilità o meno della sussidiarietà – discussioni durate decenni! -- sono state alimentate, soprattutto, da interlocutori abituati a trattare anche i temi dell'attualità politica e istituzionale in termini astratti, generali e, soprattutto, sotto un qualche profilo ideologico. Ora, invece, nel renderla operativa, la gestione effettiva della sussidiarietà è controllata prevalentemente da un diverso insieme di attori, interni al sistema politico-amministrativo, ma in qualche caso ad esso anche estranei, attenti a "lavorarsi" le singole iniziative sussidiarie, giorno dopo giorno, luogo dopo luogo.

I due mondi possono anche sovrapporsi fisicamente, in una certa misura o per un certo periodo di tempo, ma assolvono funzioni, usano risorse e repertori d'azione distinti. E tra di loro non c'è neppure quel tipo di connessione che lega, ad esempio in un'automobile, l'autista, il pulsante del segnalatore di direzione e le lampadine che possono lampeggiare da una parte e/o dall'altra. Anzi tra questi due mondi la distanza è tale che il processo di attuazione di una politica potrà muoversi sulla base di interpretazioni, secondo canali istituzionali e producendo esiti finali assolutamente eterogenei. Anche gli attori che essa può riuscire a mobilitare nel corso della sua attuazione sono solo in parte predefinitibili (e mai una volta per tutte!) e ancor meno prevedibile può essere il modo in cui gli attori coinvolti faranno la loro parte, cioè la parte loro riservata nell'attuazione stessa della politica sussidiaria.

In questa sede non è molto utile trattare la questione della sussidiarietà in forma strettamente tecnica. Altre sono le fonti utilizzabili a questo scopo¹. Può essere sufficiente, invece, assumere l'idea molto generale che le politiche pubbliche si attuano in forma sussidiaria se sono comprese dai cittadini cui sono indirizzate e se, a tale scopo, esse sono programmate e attuate riconoscendo ai cittadini stessi la possibilità effettiva di partecipare, direttamente o per tramite di organizzazioni che direttamente hanno costituito, sia alla definizione che alla realizzazione delle politiche previste.

Come è noto molti governi nazionali, soprattutto nel corso degli ultimi trent'anni, hanno cominciato a *cedere spazi di sovranità amministrativa* che, nel corso del secolo precedente, avevano invece progressivamente ampliato, rafforzando il ruolo delle burocrazie pubbliche. Tale ampliamento era avvenuto in parte sulla base dell'autonoma iniziativa degli esecutivi man mano succedutisi negli anni, in parte e forse più frequentemente, per dare una soluzione pubblica a problemi, soprattutto di natura economica, che le forze private presenti nei sistemi sociali non erano in grado di risolvere spontaneamente. I singoli governi, in tale ambito, hanno perseguito obiettivi, adottato soluzioni ed (effettivamente) raggiunto risultati ancora in gran parte da valutare.

La nozione di *cessione di spazi di sovranità amministrativa* implica che le nuove istituzioni create dai governi nazionali *non* agiscano come semplici "mezzi nelle mani di un altro" e neppure come entità "illimitatamente controllate" da altre unità istituzionali pubbliche, ma come soggetti autonomi

¹ A.Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, G.Giappichelli ed., Torino, 2005.

di decisione e di azione. In altri termini si assume che la creazione di nuove istituzioni, accanto a quelle tradizionali di governo (ministeri, regioni e comuni), possa essere ricondotta a due modelli fondamentali di organizzazione dell'azione amministrativa: il primo rintracciabile nella nozione di ente pubblico indipendente (dotato di piena autonomia organizzativa e finanziaria) e il secondo in quella di ente pubblico dipendente. Tra gli enti del secondo tipo, è possibile individuare almeno tre ulteriori modelli di organizzazione:

- il primo modello, più tradizionale, consiste nella creazione di enti dipendenti da altri enti (pubblici) che li costituiscono, li finanziano e li controllano;
- il secondo modello, probabilmente il più incerto, prevede che, allo scopo di svolgere una funzione (pubblica) e/o di erogare un servizio, siano costituiti nuovi enti dotati però di un *profilo istituzionale ibrido*, che possono cioè dotarsi di una natura giuridica pubblica, ma anche privata, che operano in esecuzione non di una delega, ma in base a un "contratto" di fornitura e/o di servizi, che *non* possono esser soggetti ad un controllo di tipo gerarchico, ma di meri controlli amministrativi e gestionali;
- il terzo modello, infine, ammette che nel circuito istituzionale possano essere costituite ed affermarsi nuove entità private, destinate a svolgere funzioni di pubblica utilità, promosse da attori privati e/o pubblici, singolarmente o collegati tra loro, ma dotate di piena autonomia organizzativa ed economica, nei confronti, soprattutto, delle burocrazie pubbliche e degli organi di governo (nazionale, regionale e locale).

Allo scopo di chiarire in che misura sia possibile distinguere il modello di *proliferazione istituzionale* osservato in Italia almeno fino alla fine degli anni '60, da quello invalso successivamente, a partire dai primi anni '70, con l'avvio delle regioni e, infine, da quello auspicato (e in minima parte avviato) sulla base della riforma costituzionale approvata nel 2001, può essere utile considerare alcuni dati di scenario.

In base ai risultati di uno studio recentemente pubblicato² si rileva che anche a livello regionale, a partire dal 1990, numerosi enti pubblici sono stati trasformati in soggetti privati. Fino al 2002 "sono stati contati, complessivamente, 1.350 provvedimenti, di cui 743 per l'istituzione di enti pubblici dipendenti dalla regione (...), 534 destinati alla loro modifica e 73 alla loro soppressione" (p.90). Inoltre, escludendo dal computo gli enti istituiti e soppressi nel corso degli anni, nel 2002 risultavano ancora attivi 670 unità. Si rileva, inoltre, che quanto alla forma istituzionale adottata, il 77,6% degli enti ha natura giuridica pubblica, il 20,7% privata e per i rimanenti (1,6%) non è possibile una attribuzione certa. Tuttavia, si osserva anche che "[S]e si approfondisce il profilo istituzionale degli enti che hanno assunto la forma giuridica privata per svolgere funzioni pubbliche, emergono caratteri tipici dell'ente pubblico quali ad esempio, il finanziamento di fonte regionale e/o locale o la presenza rilevante di soggetti pubblici negli organi di governo e/o di controllo dell'organismo" (p.94).

Nel corso degli anni, dunque, le regioni non sono rimaste alla finestra, ma hanno organizzato la loro azione anche ricorrendo a forme organizzative che, almeno apparentemente, sembrano riconducibili al secondo e, in parte, con il terzo modello su delineato. Tale scelta sembrerebbe coerente con l'idea che l'avvio delle regioni avrebbe favorito l'adozione ampia di strumenti di partecipazione amministrativa e di avvicinamento dei cittadini alle scelte dei governi regionali. Tuttavia, seppure nelle regioni italiane nel corso degli anni che hanno preceduto la Riforma del Titolo V della Costituzione siano stati creati numerosi nuovi enti, il modello prevalentemente adottato è stato quello del primo tipo e che anche nei casi in cui si è optato per una forma istituzionale ibrida (del secondo tipo) la soluzione adottata non si è mossa nel senso della sussidiarietà prevista nel terzo modello, ma tende a ricreare le condizioni di dipendenza tipiche del primo modello.

² M.Letizia D'Autilia et al., le trasformazioni delle istituzioni subregionali: dagli enti pubblici regionali alla sussidiarietà, in P.Venturi e N.Montinari (a cura di), *Modelli e forme del decentramento: ruolo e sviluppo del terzo settore*, Aiccon, 2005, pp.83-101.

Tale paradosso è svelato laddove, per caratterizzare istituzionalmente queste nuove figure, si applichi la nozione comunitaria di “organismo di diritto pubblico”. In questo caso infatti si nota che, al di là della forma giuridica adottata, i principali meccanismi per il finanziamento e di controllo amministrativo pubblico vengono riconfermati diffusamente, in tutti i settori in cui queste “nuove” istituzioni sono state avviate o a cui sono state riconvertite.

Per questa ragione in molti casi piuttosto che di effettivo smantellamento della sovranità amministrativa dei governi, è più opportuno considerare il processo in corso come una fase, neppure di contrazione, ma di *carsismo amministrativo o istituzionale*, in forza del quale le attività tradizionalmente prerogativa esplicita delle amministrazioni pubbliche, sia a livello del governo nazionale, sia a livello del governo regionale e locale, sono svolte da istituzioni che solo apparentemente sono distanti o addirittura alternative a quelle pubbliche che in precedenza ne avevano garantito lo svolgimento. Solo apparentemente poiché il controllo (finanziario e strategico) del sistema politico-amministrativo su queste “nuove” istituzioni è pervasivo e tale che addirittura si potrebbe ipotizzare che la sfera d’influenza dell’amministrazione pubblica, in questi stessi anni, stia aumentando anziché contrarsi.

Non può essere considerato con sorpresa, dunque, il dato emerso anche recentemente nell’ambito di uno studio ad ampio raggio sulle politiche sociali sviluppate dalla amministrazione regionale lombarda, che, pur a fronte di un loro disegno di impronta sussidiaria, la strutturazione degli interventi ha pesantemente risentito di un forte accentramento nell’amministrazione regionale e, sul territorio, di un limitato e carente coinvolgimento delle organizzazioni nonprofit, sia nella fase di programmazione degli interventi, sia nelle fasi successive, di implementazione, gestione e valutazione delle iniziative attuate³.

Sussidiarietà e infrastrutturazione della società civile

Le istituzioni non-profit⁴ possono essere considerate uno degli strumenti principali di attuazione delle politiche sussidiarie (soprattutto nel caso della sussidiarietà “orizzontale”), in particolar modo delle politiche sociali. Perciò conoscere in che misura e con quale grado di variabilità i diversi territori regionali siano dotati di infrastrutture di questo genere e, infine, come esse stiano sviluppandosi (o regredendo) nel tempo può essere molto utile. Come è noto, sulla base dei risultati censuari del 2001 le istituzioni non-profit attive in Italia erano circa 235 mila, presenti in tutte le regioni, soprattutto nel settore di attività della cultura, sport e ricreazione, ma anche in altri settori di rilievo, soprattutto in termini di occupati, utenti e volume delle entrate, come la sanità, l’assistenza sociale e l’istruzione. Disponiamo anche di informazioni più aggiornate, relative a due sottoinsiemi organizzativi particolarmente importanti nel contesto delle politiche locali sussidiarie, quello delle organizzazioni di volontariato e quello delle cooperative sociali. Consideriamo questi due sottoinsiemi del settore nonprofit tenendo conto che i dati ufficiali più recenti si riferiscono, in entrambi i casi, al 2003.

Sussidiarietà e infrastrutturazione della società civile

Le istituzioni non-profit⁵ possono essere considerate uno degli strumenti principali di attuazione delle politiche sussidiarie (soprattutto nel caso della sussidiarietà “orizzontale”), in particolar modo delle politiche sociali. Perciò conoscere in che misura e con quale grado di variabilità i diversi territori regionali siano dotati di infrastrutture di questo genere e, infine, come esse stiano

³ C.Gori (a cura di), *Politiche sociali di centro-destra*, Carocci, Roma, 2005.

⁴ Per una definizione si veda: Istat, *Istituzioni nonprofit in Italia*, Roma, 2001.

⁵ Per una definizione si veda: Istat, *Istituzioni nonprofit in Italia*, Roma, 2001.

sviluppendosi (o regredendo) nel tempo può essere molto utile. Come è noto, sulla base dei risultati censuari del 2001 le istituzioni non-profit attive in Italia erano circa 235 mila, presenti in tutte le regioni, soprattutto nel settore di attività della cultura, sport e ricreazione, ma anche in altri settori di rilievo, soprattutto in termini di occupati, utenti e volume delle entrate, come la sanità, l'assistenza sociale e l'istruzione. Disponiamo anche di informazioni più aggiornate, relative a due sottoinsiemi organizzativi particolarmente importanti nel contesto delle politiche locali sussidiarie, quello delle organizzazioni di volontariato e quello delle cooperative sociali. Consideriamo questi due sottoinsiemi del settore nonprofit tenendo conto che i dati ufficiali più recenti si riferiscono, in entrambi i casi, al 2003.

Le organizzazioni di volontariato

Le organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali (previsti nella legge 266/1991) sono 21.021, rispetto al 1995, anno di riferimento della prima rilevazione ufficiale, sono cresciute di 12.588 unità. I volontari in esse attivi sono circa 820 mila (mentre i dipendenti sono ancora molto pochi (12 mila). Il settore di attività prevalente nel quale opera il numero maggiore di organizzazioni è quello della sanità, ma il suo peso relativo, rispetto al 1995, cala vistosamente, Cala anche la presenza relativa di organizzazioni nel settore dell'assistenza sociale, ma in misura molto contenuta, mentre cresce il numero di organizzazioni attive prevalentemente in altri settori (della ricreazione e cultura, della protezione civile, dell'istruzione, e così via⁶. Cercando di individuare alcuni aspetti strutturali di questo mondo, i ricercatori dell'Istat sottolineano che esso si caratterizza per

- “il forte radicamento delle organizzazioni di volontariato nelle regioni settentrionali, anche se negli anni aumentano in misura relativamente più accentuata le unità del Mezzogiorno;
- la prevalenza relativa di piccole dimensioni organizzative, sia in termini di volontari attivi che di risorse economiche disponibili;
- la conferma del profilo tipico del volontario: è un uomo, di età compresa tra i 30 e i 54 anni, diplomato e occupato;
- la concentrazione relativa di unità nei settori della sanità e dell'assistenza sociale, anche se cresce nel tempo il numero di quelle che operano in settori meno “tradizionali”;
- la crescita del numero di organizzazioni che hanno utenti diretti e, conseguentemente, l'aumento del numero di coloro che si rivolgono ad esse per soddisfare le loro esigenze⁷.”

Approfondendo l'analisi possiamo osservare alcune ulteriori caratteristiche emergenti tra le organizzazioni di volontariato. Una prima informazione rilevante riguarda l'età dei legali rappresentanti delle organizzazioni di volontariato. I dati presentati nel grafico 1 sono inequivocabili: il **48,2%** dei presidenti ha **55** anni o più e **buona parte** di questi (**20,3%**) ha oltre 60 anni.

(Grafico 1)

⁶ Istat, Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003, *Statistiche in breve*, 14 ottobre 2005

⁷ Istat, cit., (2005), p.1.

Anche i volontari tendono nel complesso ad addensarsi nelle classi con le età più elevate. Come si può osservare nel grafico 2, la frequenza percentuale più elevata si concentra nella classe tra i 30 e i 54 anni di età (41,1%) e nelle **due** classi superiori la frequenza dei volontari è ben superiore a quella registrata nella inferiore (rispettivamente 36,9 % da 55 anni in su, a fronte del 22,1% nella classe fino a 29 anni). Tale dato, seppure meno accentuato di quello rilevato nel caso dei *leader*, caratterizza anche i volontari nel complesso, cioè comprendendo anche quelli che operano al di fuori di organizzazioni istituzionalizzate. In questo caso, peraltro, i volontari sono, anche in misura relativa, più spesso presenti nella classe di età più alta (21,8%), quella in cui si addensano i volontari più anziani (Grafico 3). Una conclusione che se ne può trarre è che non solo nelle organizzazioni si assiste, in generale, a un ricambio generazionale piuttosto vischioso, ma che anche l'alimentazione del sistema, probabilmente, risente del fatto che la platea dei volontari non cresce nella misura richiesta dal fiorire di organizzazioni nuove, soprattutto tra i più giovani.

(Grafico 2)

(Grafico 3)

Un secondo dato strutturale interessante riguarda il grado di inclusione delle organizzazioni di volontariato all'interno di raggruppamenti (regionali o nazionali). Se si considera il dato presentato nella tavola 1, si osserva che poco più della metà (52,8%) delle organizzazioni risulta, nel 2003, inserita in raggruppamenti più vasti. Tale valore percentuale si riferisce a più di 11 mila organizzazioni che si distribuiscono, come unità isolate, nei territori di riferimento, con livelli particolarmente elevati nel Lazio (75,2%), in Puglia (73,4%), in Friuli-Venezia Giulia (63,1%), Calabria (62,1%) e Umbria (60,4%). Questa informazione può essere considerata molto interessante se noi la colleghiamo con il dato relativo alla dimensione, sociale ed economica, di queste organizzazioni caratterizzate, come è stato detto, dalla dimensione molto piccola. Le organizzazioni di volontariato nuove sono radicate soprattutto localisticamente: esse, cioè, non trovano alimento ideologico/simbolico, sociale e monetario al di fuori, ma prevalentemente dentro le comunità di appartenenza, forse perché si preferisce seguire e controllare direttamente le attività che si propongono e che si riesce a realizzare, senza delegare ad alcuno nessuna delle fasi secondo cui una iniziativa si articola (dalla sua ideazione fino alla sua valutazione).

(Tavola 1)

Tale connotazione può anche fare riflettere, da una parte, sulla effettiva capacità delle organizzazioni di volontariato di promuovere iniziative che possano affidabilmente mantenere un alto livello di qualità e, dall'altra, sulla loro vulnerabilità nella gestione di un rapporto istituzionale equilibrato (cioè non succube!) sia nei confronti delle istituzioni pubbliche con le quali hanno rapporti di collaborazione, sia nei confronti di altre organizzazioni di terzo settore con le quali possono interagire.

Le cooperative sociali

Anche le cooperative sociali, soprattutto nel corso degli anni '90, sono cresciute di numero. Si contavano circa 1.800 unità nel 1991, alla fine del 2003 sono diventate 6.159 (il 40,7% di esse nato dopo il 2000). In questo stesso periodo le cooperative si sono diffuse soprattutto nel Mezzogiorno, area in cui è localizzato il 32,4% delle unità (mentre nel Nord-ovest si trova il 26,6%, nel Nord-est il 20,9% e nel centro il 20,1% delle cooperative attive). In esse lavorano 190 mila lavoratori retribuiti, 28 mila dei quali con un contratto di collaborazione. Inoltre prestano il loro servizio in cooperative sociali circa 28 mila volontari e più di 4 mila obiettori. Più dei due terzi delle risorse umane è costituito da donne. Nel complesso le entrate ammontano a 4,5 miliardi di euro, tuttavia, in quanto ad entrate, le cooperative sono piuttosto eterogenee: infatti il valore medio della produzione si attesta nel complesso sui 720 mila euro, mentre nelle cooperative di tipo A risulta pari a 770 mila euro, in quelle di tipo B e miste a 473 mila euro, mentre nei consorzi esso arriva a circa 2 milioni di euro in media.

Nella presentazione delle cooperative sociali recentemente diffusa dall'Istat⁸ si nota che il numero dei soci delle cooperative sociali, in crescita rispetto al 2001, sono 220.464, distinti in 214.970 persone fisiche e 5.494 persone giuridiche e che, tuttavia, "il numero medio di persone fisiche per cooperativa scende lievemente da 38 a 35, mentre il numero medio di persone giuridiche si mantiene al di sotto dell'unità. Le cooperative sociali che hanno solo persone fisiche sono 5.039 (81,8% del totale); 224 (3,6%) quelle che hanno solo persone giuridiche, mentre la contemporanea presenza di persone fisiche e persone giuridiche si rileva in 896 casi (14,5%)"(p5). Si osserva, inoltre, che tenendo conto della tipologia della cooperativa, "le cooperative di tipo A hanno un numero di soci notevolmente superiore a quello rilevato per le altre tipologie, con una media pari a circa 41 soci per cooperativa; (mentre) i soci persone giuridiche risultano concentrati nei consorzi (59,1%) dove sono, in media, pari a 14 per unità" (p.5). Per concludere poco dopo con la seguente considerazione generale:

"La distinzione tra soci persone fisiche e soci persone giuridiche rappresenta solo un primo passo verso la comprensione della varietà di forme proprietarie assunte dalle cooperative sociali. La base sociale delle cooperative può essere, infatti, composta da diverse categorie di soci persone fisiche (lavoratori, collaboratori retribuiti, volontari, utenti/fruitori, svantaggiati, sovventori, altri) e diverse categorie di soci persone giuridiche (cooperative, associazioni, enti pubblici, ecc.), in rappresentanza della molteplicità di soggetti portatori di interessi (*stakeholder*). Nella rilevazione sono state raccolte informazioni solo rispetto alle categorie di soci persone fisiche, considerando troppo oneroso richiedere anche la distinzione interna alle persone giuridiche. Nonostante questo limite, attenuato peraltro dalla minore numerosità dei soci persone giuridiche, il quadro emerge con sufficiente chiarezza. I risultati, ottenuti classificando le cooperative per numero di categorie di soci, mostrano la predominanza di modelli *multistakeholder*; in particolare, ben l'80,7% delle cooperative è composta da più di una categoria di soci, ma solo il 20,6% ne associa più di 3"(p.6).

Le cooperative sociali assumono anche diversi profili operativi. Le cooperative di tipo A offrono servizi socio-sanitari ed educativi, attraverso la gestione di residenze protette, asili nido, centri diurni, comunità, presidi sanitari o prestando assistenza domiciliare ad una vasta gamma di utenti, la maggior parte dei quali si trova in situazioni di disagio o fragilità sociale. Nel complesso, il 58,5% delle cooperative di tipo A si occupa in prevalenza di attività svolte nel settore dell'assistenza

⁸ Istat, Le cooperative sociali in Italia. Anno 2003, *Statistiche in breve*, 16 febbraio 2006.

sociale. Al secondo posto in quanto a numerosità di cooperative è il settore dell'istruzione e ricerca (20,7%), seguito dal settore della cultura, sport e ricreazione (13,2%) e della sanità e (7,6%).

Le cooperative di tipo A sono presenti in modo molto eterogeneo sul territorio regionale. Infatti. Come si legge nella *Statistica in breve* curata dall'Istat "la vocazione socio-assistenziale risulta relativamente più marcata nelle regioni del Mezzogiorno (il 66,0% delle cooperative sociali di questa area ha indicato l'Assistenza sociale come settore di attività prevalente) e, in particolare, in Sicilia (71,8%), in Sardegna (71,0%). Nelle regioni del Nord-est, invece, l'Assistenza sociale perde di peso a favore di altri settori, soprattutto dell'Istruzione (+10,2 punti percentuali rispetto al dato nazionale). A determinare questo risultato contribuisce in particolare il Veneto, con il 32,7% di cooperative sociali di tipo A operanti in prevalenza nel settore dell'Istruzione. Al Centro, si rileva una maggiore concentrazione di cooperative attive in prevalenza nei settori Istruzione e ricerca (+1,8 punti percentuali in confronto con la distribuzione nazionale) e Cultura, sport e ricreazione (+1,4 punti percentuali)." (p.12)

Invece nel caso delle cooperative di tipo B, che sono attive nel campo dell'inserimento lavorativo, forniscono opportunità di occupazione a persone svantaggiate, favorendo in tal modo l'integrazione sociale di soggetti che altrimenti rimarrebbero esclusi dal mercato del lavoro, si osserva che "nel corso del 2003 sono 23.575 le persone svantaggiate presenti nelle cooperative sociali di tipo B (26,1% in più rispetto al 2001). La percentuale di soggetti svantaggiati presenti in cooperativa rispetto al totale dei lavoratori si attesta, a livello nazionale, al 46,5%, ben al di sopra del limite minimo (30%) stabilito dalla legge 381 del 1991. Analogamente alla rilevazione precedente, la maggiore concentrazione di persone svantaggiate si riscontra nel Nord-ovest (34,9%), seguono il Centro (24,5%), il Nord-est (con il 24,0%), e, infine, il Mezzogiorno (16,6%)" (p.15).

Volendo tratteggiare un quadro almeno in parte comparabile con quello appena tratteggiato a proposito delle organizzazioni di volontariato, si scopre che l'età dei *leader* ufficiali delle cooperative sociali nel complesso sono relativamente più elevate di quelle (già piuttosto sbilanciate verso l'alto) riscontrate tra le organizzazioni di volontariato (Grafico 4). Si rileva, in particolare, che il 30,0% dei presidenti ha 65 anni o più (quasi 10 punti percentuali in più rispetto alle organizzazioni di volontariato), il 37,3% ha un'età compresa tra i 55 e i 64 anni (la distanza si mantiene intorno ai 9 punti percentuali rispetto al dato rilevato nelle organizzazioni di volontariato), mentre la frequenza relativa di *leader* giovani si attesta su valori percentuali molto bassi (sia in generale sia rispetto al dato delle organizzazioni di volontariato) nelle classi d'età inferiore.

(Grafico 4)

(Grafico 5)

E' interessante notare che la presenza di *leader* donna nelle cooperative sociali, seppure in termini assoluti, anche in questo caso, piuttosto contenuta (a fronte di 3.671 presidente uomo, le presidenti donna sono 2.398), assume una caratterizzazione inattesa osservando la loro distribuzione per classe d'età. In questo contesto la loro presenza emerge soprattutto nella classe d'età più elevata (Grafico 5), nella quale la quota di presidenti donna è pari al 56,2% delle donne nella carica (N=1.350), mentre la medesima quota relativa per gli uomini è pari al 42,9% (N=1.612), mentre nel complesso nella classe d'età più alta si trova il 48,1% dei presidenti.

Sussidiarietà e dilemmi della competizione ineguale

A fronte del dinamismo riscontrato, in tutto il paese, dalle organizzazioni di terzo settore, emergono alcuni problemi di analisi interessanti e nuovi qualora si provi a verificare in che misura queste organizzazioni risultino coinvolte nei processi reali di produzione delle politiche di sussidiarietà. Un modo per avvicinarci a questo tema è quello di capire se e in che misura le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali hanno collaborato, attraverso la sottoscrizione di accordi formali, con le amministrazioni pubbliche localmente attive nei settori di interesse. Nelle tavole 2, 3 e 4 sono presentati alcuni dati utili a descrivere questi aspetti dell'attività di queste istituzioni nonprofit.

(Tavola 2)

(Tavola 3)

Tra le organizzazioni di volontariato, nel complesso, si osserva che delle oltre 21 mila unità attive, 4.204⁹ dichiarano di aver sottoscritto uno più accordi di collaborazione con qualcuno degli 8.102 comuni presenti in Italia; 3.212 unità con aziende sanitarie locali (n=196); 1.215 organizzazioni collaborano su base formale con una regione (n=20) o con le province autonome (n=2) e 1.432 con altre istituzioni pubbliche (tra cui le province e le IPAB) (Tavola 2). L'altro dato generale è che sulla base di tali contatti sono stati siglati 8.966 accordi con comuni, 4.984 accordi con aziende sanitarie locali, 1.432 accordi con regioni o province autonome e 3.452 accordi con altre istituzioni pubbliche attive nei territori di riferimento.

La variabilità regionale di questi dati è notevole. Si può dire, tuttavia, che, rispetto al dato nazionale, nelle regioni del Centro (Toscana 28,6% e Umbria 23,9%) e del Nord-ovest (Lombardia 25,5%) un numero relativamente più alto di organizzazioni di volontariato sembra intrattenere rapporti di collaborazione le amministrazioni comunali e ancora nelle regioni del Centro (Toscana 31,3%) soprattutto con le ASL, relativamente meno frequente, invece, l'accesso ad accordi con altre istituzioni nelle regioni nel Mezzogiorno (8,1% delle organizzazioni rispetto al dato nazionale pari al 10,2%). Considerando il numero degli accordi sottoscritti si osserva che le organizzazioni localizzate a Nord-est hanno sottoscritto più frequentemente che le organizzazioni attive in altre ripartizioni accordi con comuni (52,3% degli accordi, rispetto ad un dato nazionale pari al 42,7%). Il 63 % degli accordi con amministrazioni comunali, comunque, è stato sottoscritto da organizzazioni attive in 4 regioni (Lombardia, n=2.163; Emilia-Romagna, n=1.263; Toscana, n=1.234 e Veneto, n=992). Le organizzazioni attive nelle regioni centrali del paese hanno sottoscritto un numero relativamente più elevato di accordi con le ASL (il 49% circa degli accordi è stato siglato in organizzazioni attive in 3 regioni: Toscana (n=947), Lombardia (n=843) e Veneto (n=633)). Accordi più frequenti con le regioni sembrano essere appannaggio delle organizzazioni attive nelle regioni centrali (8,7% degli accordi) e del Mezzogiorno (8,1% degli accordi) e tra

⁹ Le tavole sono senza totali poiché le singole organizzazioni (come dopo le singole cooperative sociali) possono stringere accordi con istituzioni diverse e/o anche con la stessa più volte. Nel testo le percentuali analizzate sono calcolate sul totale delle organizzazioni (=100%) e sono relative alla singola colonna di dati in analisi (essi, dunque, rappresentano una grandezza a complemento, rispetto al totale delle organizzazioni, della grandezza comprendente le unità che non hanno sottoscritto accordi con le istituzioni locali).

queste in evidenza soprattutto le organizzazioni dell'Abruzzo (15,5%), del Lazio (11,8%) e della Calabria (10,7%).

Utile è il dato rappresentato nella tavola 3, che collega le organizzazioni con accordi con istituzioni pubbliche e il settore in cui esse esercitano in prevalenza la loro attività. Nel caso dei comuni spicca il numero di organizzazioni che, attive in via prevalente nell'assistenza sociale, in particolare hanno siglato accordi con amministrazioni comunali (il 33,6%, cioè 1.141 su 4.204 organizzazioni con accordi con comuni); altrettanto chiaro il dato relativo alle organizzazioni sanitarie che assorbono il 60,2% (1.933 su 3.212) dei casi di organizzazioni che dichiarano di aver sottoscritto almeno un accordo con una ASL; stringono accordi con regioni e province in misura più accentuata del previsto le organizzazioni di protezione civile e con province e comuni di nuovo le organizzazioni attive in prevalenza nel settore dell'ambiente. Le province, inoltre, sono anche luogo privilegiato per accordi che vedono in prima fila le organizzazioni di volontariato attive nel settore dell'istruzione. Le organizzazioni attive negli altri settori si rivolgono in misura non dissimile dai dati generali a tutti i tipi di istituzione pubbliche considerate.

(Tavola 4)

Infine i risultati relativi alle cooperative sociali (esclusi i consorzi). Si rileva, in primo luogo, che l'ambito in cui è più elevata la frequenza delle cooperative che hanno siglato accordi con istituzioni pubbliche è quello dei comuni, con 3.890 cooperative con accordi (pari al 65,6% delle unità rilevate), si rileva altresì che la frequenza è più elevata è tra le cooperative localizzate nelle regioni del mezzogiorno, tra le quali ben 1.402 su 1.952 dichiarano di avere accordi con comuni (71,8%), un livello superiore a quello registrato anche tra le cooperative insediate nelle regioni nordorientali (68,9%). Tra queste ultime, tuttavia, particolarmente attive nei confronti delle amministrazioni locali appaiono le cooperative lombarde che in 687 su 955 dichiarano di aver sottoscritto almeno un accordo con un'amministrazione comunale. Elevato anche il numero assoluto di cooperative con accordi con amministrazioni comunali riscontrato in Veneto (316 su 508), nel Lazio (306 su 569), in Puglia (316 su 475), in Sicilia (388 su 518).

Le cooperative trovano più frequentemente forme di collaborazione con le ASL soprattutto nelle regioni del Nord-est e del Nord-ovest, con le province soprattutto se nel Centro, direttamente con le regioni o con le IPAB rimaste pubbliche nel Nord-ovest.

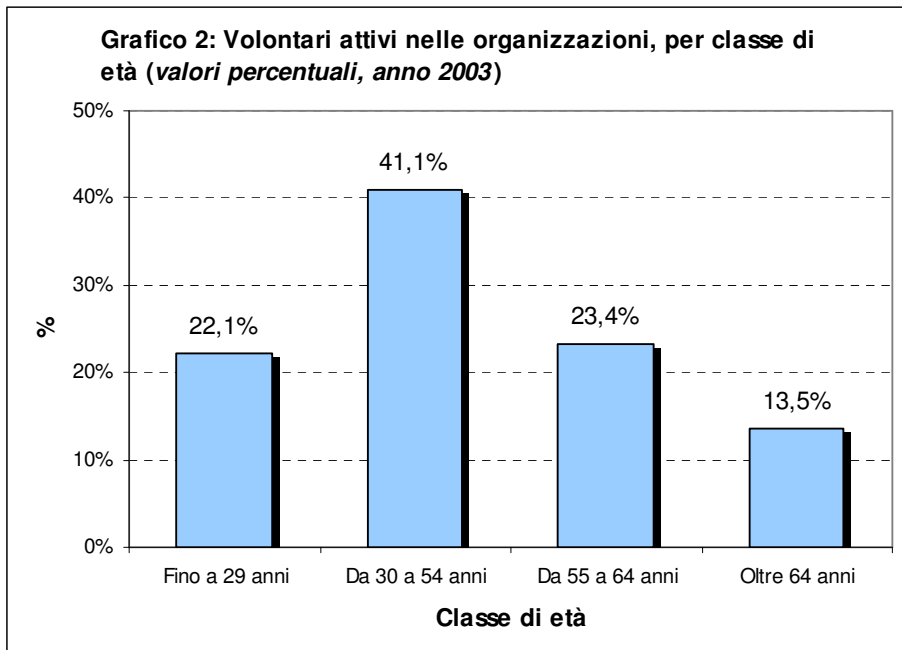
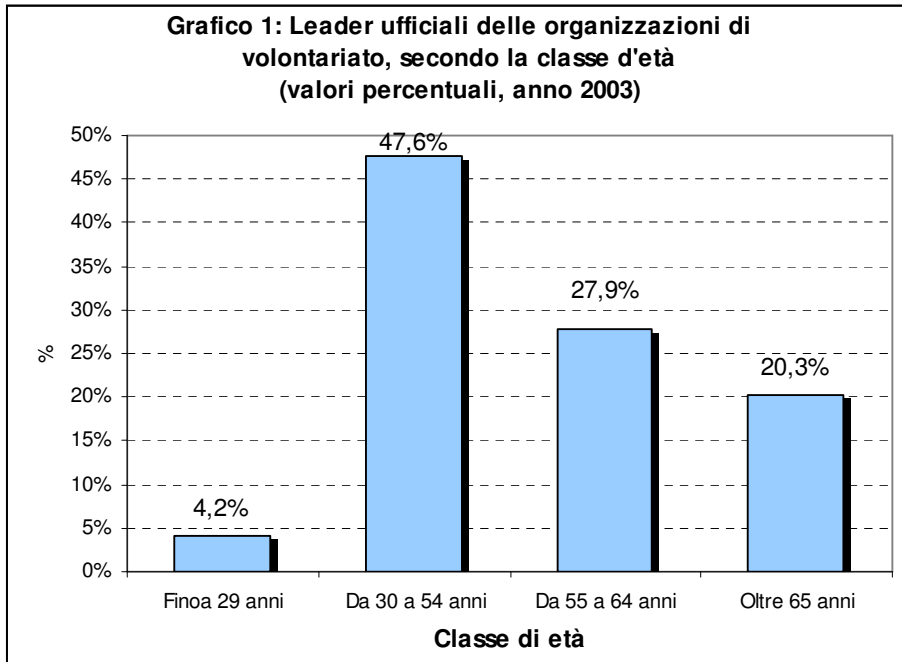
Considerando infine il numero di accordi sottoscritti, si conferma che gli accordi più numerosi sono sottoscritti con le amministrazioni comunali (n=12.973,), che, oltre ad essere i più numerosi tra le istituzioni pubbliche, sono anche quelle con il maggiore carico di responsabilità pubbliche operative nel campo in cui le cooperative sociali operano, quello degli interventi sociali. Il 56,4% di tali accordi è stato siglato con comuni lombardi (n=3.556), siciliani (n=1.611), piemontesi (n=1.103) e veneti (n=1.052). Sono 2.821 gli accordi siglati con le ASL, diffusi soprattutto tra le cooperative lombarde (n=902), emiliane e romagnole (n=378), piemontesi (n=365) e venete (n=364). Direttamente con l'amministrazione regionale risultano 447 gli accordi sottoscritti, 96 con la sola Regione Lombardia, 66 con la Regione Lazio e 38 con la Regione Sicilia.

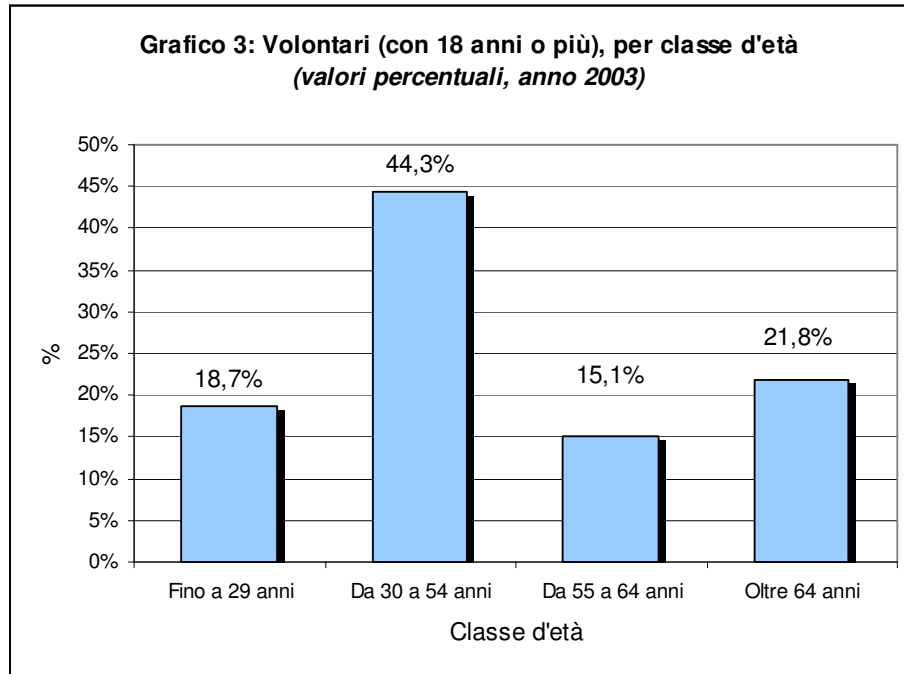
Non disponiamo di dati più dettagliati sul fenomeno degli accordi sottoscritti, ma la descrizione fin qui fatta è sufficientemente precisa per individuare alcune linee di fondo su cui sembrano muoversi le istituzioni nonprofit in esame. Innanzitutto la rete di connessioni locali in cui queste istituzioni

solo calate, rete che esse hanno contribuito a delineare, è ormai molto fitta. Come si è constatato non sempre fitta nella stessa misura, ma secondo modelli abbastanza ben delineati sì. Tutti i tipi di amministrazioni locali sono coinvolte e una quota piuttosto rilevante di organizzazioni di volontariato o di cooperative sociali risulta inserita in questo tipo di tessuto. Tuttavia se nel caso delle cooperative la quota di unità che collabora è dell'80%, tra le organizzazioni di volontariato solo il 50% dichiara di collaborare con altri enti (pubblici e/o privati).

Questo dato generale consente di confermare ancora una volta l'osservazione che, in molti casi (e più frequentemente in quelli in cui non sia in gioco la *performance* economica dell'organizzazione), le istituzioni nonprofit vivono di una esperienza che si crea e tende a mantenersi prevalentemente ai margini, se non al di fuori di un contesto istituzionale fatto di accordi, contratti, obiettivi formali e programmi in gran parte decisi al di fuori dell'organizzazione stessa. I contatti con le istituzioni pubbliche (ma anche con altre istituzioni analoghe a loro, come si è detto) sono, in questi casi, sporadici e non assumono una veste tale da modificare sistematicamente o durevolmente l'identità sostanzialmente parallela di tali formazioni sociali.

Questa stessa considerazione fa capire come le politiche di sussidiarietà che fossero attuate, pur nei campi di più rilevante interesse per istituzioni di questa natura, potrebbero risultare squilibranti se non riuscissero a calarsi e tener conto di questo ricco tessuto di istituzioni tanto vitali, quanto aliene dalle comuni forme di amministrativizzazione dell'intervento sociale. Forme, queste ultime, ben note alle istituzioni pubbliche, sia che agiscano in superficie sia che operino sottotraccia e, purtroppo, note anche a quelle istituzioni nonprofit che, colonizzate dal mercato o dalle burocrazie che ne scandiscono sempre più l'azione quotidiana, hanno perso gran parte della loro distintività sociale.





Fonte: Istat, Indagine multiscopo, 2003

Tavola 1: Organizzazioni di volontariato appartenenti o non appartenenti a gruppi (Anno 2003)

Regione	Appartenenti un gruppo		Totale	Appartenenti un gruppo		Totale
	Si	No		Si	No	
	<i>Valori assoluti</i>			<i>Valori percentuali</i>		
Piemonte	824	802	1.626	50,7	49,3	100
Valle d'Aosta	39	51	90	43,3	56,7	100
Lombardia	1.615	1.884	3.499	46,2	53,8	100
Trentino-Alto Adige	1.040	687	1.727	60,2	39,8	100
Veneto	851	1.167	2.018	42,2	57,8	100
Friuli-Venezia Giulia	259	442	701	36,9	63,1	100
Liguria	344	418	762	45,1	54,9	100
Emilia-Romagna	930	1.250	2.180	42,7	57,3	100
Toscana	1.346	798	2.144	62,8	37,2	100
Umbria	182	278	460	39,6	60,4	100
Marche	390	409	799	48,8	51,2	100
Lazio	164	497	661	24,8	75,2	100
Abruzzo	161	122	283	56,9	43,1	100
Molise	72	94	166	43,4	56,6	100
Campania	347	617	964	36,0	64,0	100
Puglia	141	389	530	26,6	73,4	100
Basilicata	125	128	253	49,4	50,6	100
Calabria	170	278	448	37,9	62,1	100
Sicilia	414	228	642	64,5	35,5	100
Sardegna	510	558	1.068	47,8	52,2	100
Totale	9.924	11.097	21.021	47,2	52,8	100

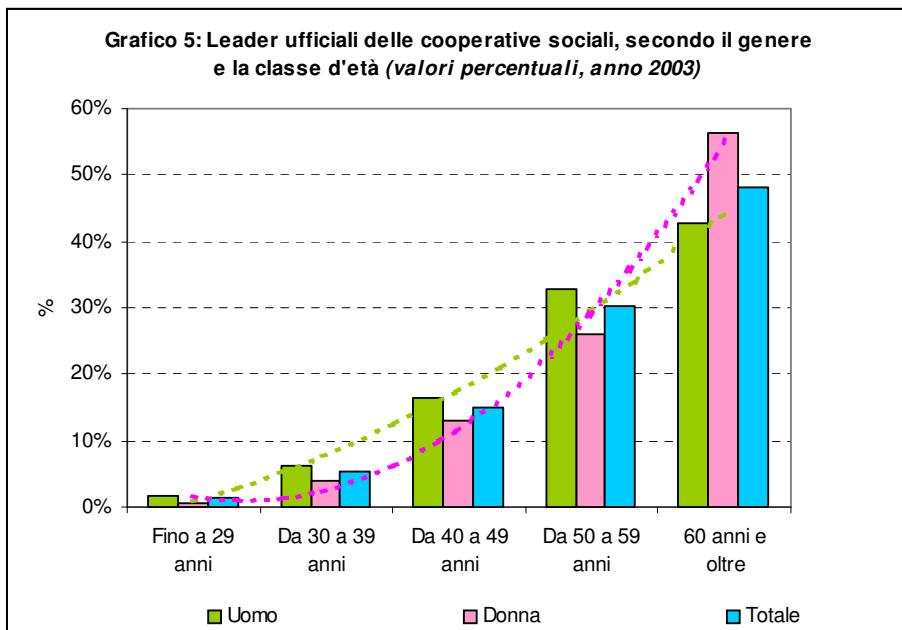
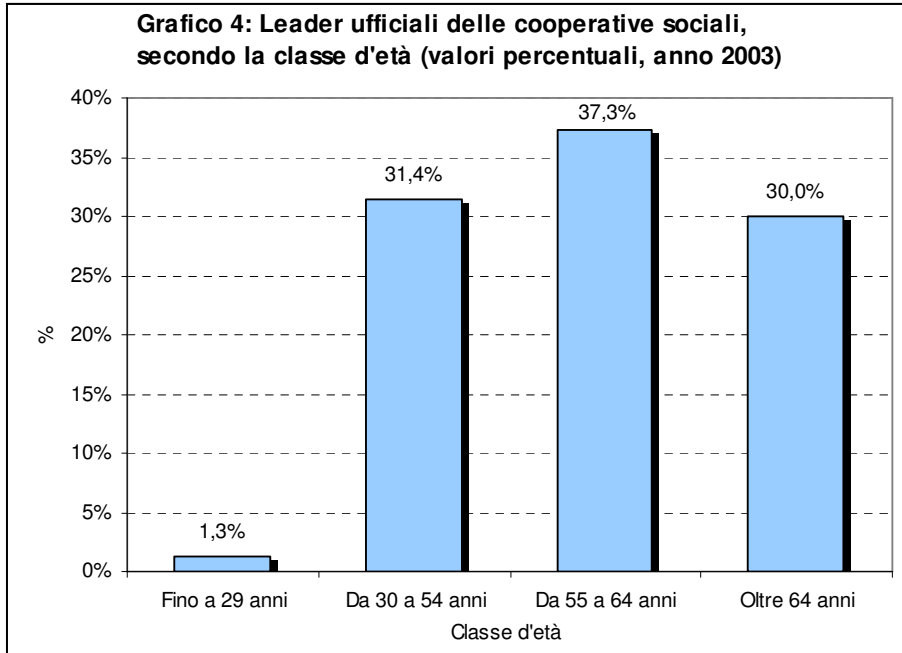


Tavola 2 - Organizzazioni di volontariato aventi accordi formalizzati con istituzioni pubbliche e numero di accordi sottoscritti, per regione. Anno 2003.

REGIONE	N.organizzazioni con accordi				N. di accordi				Totale organizzazioni di volontariato
	Regioni	Comuni (o loro consorzi)	Aziende sanitarie locali	Altre istituzioni pubbliche	Regioni	Comuni (o loro consorzi)	Aziende sanitarie locali	Altre istituzioni pubbliche	
Piemonte	96	328	214	168	113	599	381	261	1.626
Valle d'Aosta	7	5	18	1	7	6	22	1	90
Lombardia	166	891	572	431	210	2.163	843	729	3.499
Trentino-Alto Adige	11	48	17	192	11	92	19	197	1.727
<i>Bolzano-Bozen</i>	2	8	5	20	2	17	7	20	1.356
<i>Trento</i>	9	40	12	172	9	75	12	177	371
Veneto	136	434	340	199	168	992	633	297	2.018
Friuli-Venezia Giulia	40	105	113	59	42	251	145	64	701
Liguria	56	158	126	68	60	357	163	98	762
Emilia-Romagna	89	613	355	251	114	1.263	507	560	2.180
Toscana	143	613	671	233	147	1.234	947	404	2.144
Umbria	26	110	52	25	26	177	73	26	460
Marche	60	166	114	83	68	313	177	97	799
Lazio	78	119	49	82	113	218	140	126	661
Abruzzo	44	42	66	39	47	78	94	59	283
Molise	8	18	21	7	8	33	31	13	166
Campania	58	141	94	73	67	380	126	203	964
Puglia	42	94	57	38	55	147	125	63	530
Basilicata	17	35	20	18	27	60	33	22	253
Calabria	48	68	42	59	50	246	134	90	448
Sicilia	38	84	139	58	47	107	200	79	642
Sardegna	52	132	132	59	52	250	191	63	1.068
TOTALE	1.215	4.204	3.212	2.143	1.432	8.966	4.984	3.452	21.021
Nord-Ovest	325	1.382	930	668	390	3.125	1.409	1.089	5.977
Nord-Est	276	1.200	825	701	335	2.598	1.304	1.118	6.626
Centro	307	1.008	886	423	354	1.942	1.337	653	4.064
Sud e Isole	307	614	571	351	353	1.301	934	592	4.354

Tavola 3 - Organizzazioni di volontariato aventi accordi formalizzati con istituzioni pubbliche per settore di attività prevalente. Anno 2003.

SETTORI DI ATTIVITA'					Totale
	Regioni	Comuni (o loro consorzi)	Aziende sanitarie locali	Altre istituzioni organizzazioni pubbliche di volontariato	
Cultura	38	273	31	133	1.737
Sport	13	42	20	26	427
Ricreazione	37	317	57	82	1.341
Istruzione e ricerca	36	126	39	206	681
Sanità	343	861	1.933	458	5.889
Assistenza sociale	262	1.411	878	628	5.838
Protezione civile	293	610	44	283	2.011
Ambiente	54	316	30	140	916
Sviluppo e coesione economica	8	10	8	12	47
Tutela dei diritti	47	81	74	67	588
Filantropia e promozione del volontariato	37	82	72	43	756
Cooperazione e solidarietà internazionale	44	71	26	63	706
Religione	3	4	-	2	85
TOTALE	1.215	4.204	3.212	2.143	21.021

Tavola 4 - Cooperative sociali aventi accordi formalizzati con istituzioni pubbliche e numero di accordi sottoscritti, per regione. Anno 2003.

REGIONI	N. cooperative sociali con accordi				N. di accordi sottoscritti				Totale cooperative sociali
	Regioni	Comuni (o loro consorzi)	Aziende sanitarie locali	Altre istituzioni pubbliche	Regioni	Comuni (o loro consorzi)	Aziende sanitarie locali	Altre istituzioni pubbliche	
Piemonte	24	273	117	129	29	1103	365	275	386
Valle d'Aosta	6	20	6	8	9	64	9	39	30
Lombardia	75	687	298	310	96	3556	902	607	955
Trentino-Alto Adige	1	59	15	57	1	185	15	186	130
<i>Bolzano-Bozen</i>	0	22	9	17	0	38	9	66	62
<i>Trento</i>	1	37	6	39	1	148	6	121	68
Veneto	18	316	208	125	21	1052	364	275	508
Friuli-Venezia Giulia	6	70	36	20	6	213	61	100	131
Liguria	19	97	30	52	19	445	68	140	193
Emilia-Romagna	19	275	170	121	19	758	378	267	470
Toscana	11	202	97	102	16	511	171	151	330
Umbria	8	62	24	25	11	190	37	38	105
Marche	11	121	35	48	12	427	84	96	175
Lazio	43	306	66	139	66	604	98	202	569
Abruzzo	8	108	25	45	12	205	35	60	162
Molise	5	44	0	12	5	82	0	51	56
Campania	12	119	28	26	22	348	38	55	183
Puglia	20	316	48	75	25	569	106	136	475
Basilicata	0	80	9	2	0	95	9	2	115
Calabria	23	100	28	23	31	137	33	27	151
Sicilia	29	388	30	67	38	1611	32	91	518
Sardegna	9	247	12	14	9	818	16	19	292
TOTALE	347	3890	1282	1400	447	12973	2821	2817	5.934
Nord-Ovest	124	1077	451	499	153	5168	1344	1061	1.564
Nord-Est	44	720	429	323	47	2208	818	828	1.239
Centro	73	691	222	314	105	1732	390	487	1.179
Sud e Isole	106	1402	180	264	142	3865	269	441	1.952

*Esclusi i consorzi