



PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE

di Stefano Zamagni

Prefazione al Paper elaborato dal gruppo di ASTRID, *“Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore”*

1. Il Rapporto “Pubblica Amministrazione e Terzo Settore” che ASTRID presenta ora al giudizio del lettore tratta di questioni di grande rilevanza e di straordinaria attualità. Non pochi sono i meriti di questo lavoro, frutto dello sforzo congiunto di studiosi che sono riusciti a mettere armoniosamente insieme competenze e sensibilità diverse. Il taglio espositivo, scevro da bizantinismi e tecnicismi, tanto inutili quanto fuorvianti, è un primo tratto di distintività. In secondo luogo, la copertura dei temi concernenti le relazioni tra pubblica amministrazione e enti del terzo settore è pressoché esaustiva, ciò che rende tale Rapporto un utilissimo strumento di ricerca e di consultazione. Infine, non si può non apprezzare l’equanimità di giudizio che accompagna la trattazione dei vari argomenti: virtù rara questa, se si considera che, in ambiti di studio quali il presente, tendono talvolta a prevalere pregiudizi ideologici o prese di posizione ispirate a esigenze di mero schieramento politico. In quel che segue mi dedicherò ad alcune brevi riflessioni intorno a taluni dei punti trattati nel Rapporto, nella speranza che esse possano risultare di una qualche utilità ai fini del vivace dibattito in corso circa la partecipazione del Terzo Settore alla definizione delle politiche di interesse generale, a livello sia nazionale sia regionale.

Inizio dalla *vexata quaestio* concernente la definizione stessa di Terzo Settore (TS). Sono dell'idea che la concettualizzazione, ancor'oggi dominante, di Terzo Settore non consente a quest'ultimo di reclamare per sé funzioni che vadano oltre la mera supplenza o il lobbying. Se si vuole, come ritengo si debba volere, che i soggetti della società civile partecipino attivamente alle scelte di natura politica, oltre che a quelle di natura amministrativa, la definizione di ciò che deve intendersi per Terzo Settore è questione che non può essere elusa. Vedo di spiegarmi. La definizione corrente di TS vede questo come la sfera cui afferiscono tutti quei soggetti che non hanno titolo per rientrare né nel mercato (primo settore) né nello Stato (secondo settore). Si noti subito l'asimmetria: mentre la distinzione tra TS e Stato si appoggia su un fondamento oggettivo, quale è quello basato sulla dicotomia pubblico-privato, la distinzione tra TS e mercato postula, per avere senso, che il mercato venga considerato come lo spazio occupato per intero da agenti che sono motivati all'azione dal fine lucrativo. Solo così, infatti, si possono tenere separati soggetti – pensiamo ad una cooperativa sociale e ad un'impresa commerciale – che partecipano della medesima natura giuridica (quella di enti privati) ma che perseguono obiettivi diversi. Tanto ciò è vero che, negli ambienti anglosassoni, le organizzazioni di cui qui si tratta vengono genericamente indicate con l'espressione di enti non profit, per sottolineare appunto il fatto che la loro specificità sta tutta nel rispetto del vincolo di non distribuzione degli utili.

Ora, se le organizzazioni della società civile – ovvero le organizzazioni delle libertà sociali, come le ha chiamate G. Zagrebelski – appartengono alla sfera del privato ma non a quella del mercato, vuol dire che la loro ragion d'essere non può essere ricercata sul piano economico, ma solo su quello sociale. Ecco perché, agli inizi degli anni '80 del secolo scorso, tali organizzazioni vennero identificate con l'espressione di "privato sociale". Ebbene, mentre agli inizi tale espressione ha rappresentato fedelmente ed efficacemente la realtà, le cose sono andate progressivamente mutando in

seguito all'affermazione in senso quantitativo e alla diffusione su tutto il territorio nazionale, di soggetti imprenditoriali connotati da due elementi specifici. Primo, una organizzazione produttiva del tutto simile a quella delle imprese for profit (e dunque connotata da elementi quali professionalità, produzione di beni e servizi, non erraticità e così via); secondo, il perseguimento di interessi collettivi affatto analoghi a quelli perseguiti da associazioni (di volontariato; di promozione sociale) e da fondazioni (di impresa; di comunità). Si pensi alle cooperative sociali e alle neonate imprese sociali: si tratta di soggetti che stanno *nel* (cioè dentro il) mercato capitalistico, ma non accettano il fine dell'agire capitalistico che è quello della massimizzazione del profitto. In quanto operanti con sistematicità e regolarità nel mercato, tali soggetti sono simili alle società commerciali e dissimili da fondazioni e associazioni; in quanto non mirano al profitto, essi sono simili a fondazioni e associazioni e dissimili dalle società di cui al Libro V del Codice Civile.

Sono dell'avviso che fino a che non si troverà una sistemazione giuridica adeguata per questi enti, veri e propri Giano bifronte, le difficoltà illustrate nei vari capitoli di questo Rapporto non potranno essere risolte – difficoltà, si badi, che non sussistono per le associazioni e le fondazioni, cioè con i soggetti del privato sociale in senso proprio. Ora, non v'è chi non veda come la vera novità dell'ultimo quarto di secolo sia proprio l'irrompere nella nostra società di questa nuova tipologia di soggetti imprenditoriali. Associazioni e fondazioni infatti, esistono, da secoli. (Si pensi alle Misericordie e alle varie Confraternite). In altra sede, ho proposto di ricomprendere tali soggetti sotto la categoria di impresa civile: il sostantivo dice che si tratta di enti che operano nel rispetto dei familiari canoni del mercato – efficienza; competitività; innovatività; sviluppo -; l'aggettivo dice che il fine perseguito è il soddisfacimento di bisogni collettivi o la tutela di interessi generali. Non penso si possa continuare ancora a lungo a pretendere di costringere la realtà

odierna, in rapida evoluzione, entro l'ormai obsoleto schema dualistico del pubblico e del privato.

2. Se colgo nel segno, l'attenzione che molto opportunamente il Rapporto dedica al problema della dimensione costituzionale del Terzo Settore esprime l'esigenza di aggiungere, a quelle del pubblico e del privato, la dimensione del civile. Invero, la distinzione, introdotta nella modernità, tra pubblico e privato non fa più presa sulla realtà non solamente perché essa lascia fuori segmenti importanti della società – come appunto non pochi dei soggetti del TS – ma anche perché c'è conflazione tra le due sfere. Come osserva Teubner¹, la conflazione deriva dalla circostanza che il contratto – che è lo strumento principe che muove la sfera del privato – deve sempre più includere i problemi di livello pubblico che esso provoca. Ciò in quanto la contrattazione privata produce sempre esternalità pecuniarie (positive o negative a seconda dei casi) che ricadono in capo a soggetti terzi rispetto alle parti in causa. La ricerca di Teubner ci conferma che la società odierna può darsi ordini di tipo costituzionale che emergono dalla società civile, e non solo dal corpo politico. Chiaramente, se si desidera che il civile possa svolgere questa funzione integratrice, esso non può non porsi il problema della propria normatività, e quindi dei modi della propria rappresentanza, come il Rapporto, sottolinea con efficacia.

In buona sostanza, chi ritiene che il modello di ordine sociale basato sulla dicotomia pubblico-privato continui ad essere sufficiente non ha bisogno di porsi il problema della *rappresentanza del civile*, dal momento che quest'ultima viene, per così dire, incorporata ovvero sussunta nella rappresentanza politica. Proprio come ancor oggi accade in gran parte: il sistema politico vede il TS come forza di sostegno agli attori politici in campo e non già come espressione di una modalità nuova e originale di realizzare opere che hanno bensì ricadute sul pubblico, ma sono di natura civile. Chi

¹ G. Teubner, La cultura del diritto nell'epoca della cooperazione. Le costituzioni civili, Armando, Roma, 2005. Si veda anche la "Presentazione" di P. Donati.

invece riconosce al TS un “potere istituyente”², ed è convinto che, nelle attuali condizioni storiche, esso già abbia acquisito la capacità di darsi un assetto costituzionale, deve anche ammettere che la questione della rappresentanza non può essere ulteriormente procrastinata.

Su quale base poggia una tale esigenza? Sulla constatazione che il sistema politico non riesce più ad assolvere il compito della rappresentanza dell'intera area del sociale. Infatti, la crescita rapida del pluralismo sociale è oggi tale che gli individui non possono più dirsi rappresentati da una sola organizzazione – fosse pure un grande partito oppure un grande sindacato. E' il fatto della pluriappartenenza, il fatto cioè che le persone nella società odierna possono scegliere la propria identità come risultato di appartenenze plurime, a far sì che il tradizionale sistema della rappresentanza non sia più sufficiente a coprire tutti gli ambiti in cui si esprime l'esistenzialità delle persone. Posso anche aderire ad un partito politico ed essere iscritto ad un sindacato, ma questi due luoghi istituzionali non mi bastano più per dare piena espressione alla mia identità; oltre che piena tutela ai miei interessi.

Fino ad un passato recente, invece, le cose sono andate diversamente. Al tavolo della decisione pubblica partecipavano (e partecipano tuttora) solo coloro che avevano titolo, vale a dire coloro che potevano dimostrare di rappresentare interessi organizzati di gruppi o di categorie di cittadini. Lo spiazzamento del civile ad opera del pubblico che ne è derivato ha fatto sì che fino a tempi recentissimi la società fosse organizzata attorno a pochi attori sociali e nella quale la capacità di azione collettiva era controllata da alcuni grandi partiti che operavano in collegamento con reti di associazioni collaterali. Tanto è vero che per i soggetti della società civile portatori di cultura avere accesso alla sfera pubblica significava, basicamente, far eleggere alcuni dei propri membri in questa o quella organizzazione partitica. Nulla di più.

² Si veda M. Magatti, Il potere istituyente della società civile, Roma, Laterza, 2005.

Ebbene, la novità importante di questo nostro tempo è la presa d'atto della inefficienza oltre che delle gravi lacune che il modello fordista di organizzazione sociale ci ha lasciato in eredità. E' quando ci si confronta con i problemi connessi ai nuovi rischi sociali, alla nuova configurazione del mercato del lavoro, ai conflitti identitari, ai paradossi della felicità, e così via, che si inizia a percepire cosa significa aver lasciato ai margini il civile, impedendogli di fatto di esprimere tutta la sua carica progettuale. Ed è precisamente a questo punto che si comincia anche a comprendere perché il TS non può non aspirare a diventare parte sociale, preoccupandosi, in conseguenza, di sciogliere il nodo della sua rappresentanza.

Quale ha da essere il modello di rappresentanza del TS? Certamente non quello della rappresentanza politica e ancor meno sindacale. Piuttosto, il modello che reputo più consono alle specificità proprie dei soggetti del TS è quello deliberativo, secondo cui il modo nel quale le varie espressioni del TS giungono alla decisione collettiva è quello proprio della deliberazione, vale a dire “del processo dialogico in cui ci si scambia argomentazioni, finalizzato alla risoluzione di situazioni problematiche che non sarebbero risolvibili senza il coordinamento interpersonale e la cooperazione”.³

Come noto, tre sono i caratteri essenziali del metodo deliberativo. Primo, la deliberazione riguarda le cose che sono in nostro potere. (Come insegnava Aristotele, non deliberiamo sulla luna o sul sole!). Dunque, non ogni discorso ha da essere una deliberazione, la quale è piuttosto un discorso volto alla decisione. Secondo, la deliberazione è un metodo di cercare la verità pratica e pertanto è incompatibile con lo scetticismo morale. Ne deriva che il metodo deliberativo non può essere una pura tecnica senza valori; non può ridursi a mera procedura per prendere decisioni. Terzo, il processo deliberativo postula la possibilità dell'autocorrezione e quindi che ciascuna parte in causa ammetta, *ab imis*, la possibilità di mutare le proprie preferenze e le proprie posizioni alla luce delle ragioni addotte dall'altra parte. Ciò

³ J. Bohman, Public Deliberation, Cambridge, MA. MIT University Press, 1996.

implica che non è compatibile col metodo deliberativo l'atteggiamento di chi, in nome dell'ideologia o della difesa degli interessi della propria parte, si dichiara impermeabile alle altrui ragioni. E' in vista di ciò che la deliberazione è un processo essenzialmente comunicativo, nel quale chi vi partecipa si dichiara disponibile a mettere in gioco le proprie preferenze iniziali, poiché "le preferenze e le convinzioni rilevanti sono quelle che emergono da o sono confermate per mezzo della deliberazione".⁴ La condizione prima per la praticabilità del metodo deliberativo è dunque l'eguaglianza delle opportunità di accesso all'informazione e soprattutto la conoscenza delle conseguenze che discendono dalle opzioni oggetto di scelta.

Si notino, ora, le differenze più rilevanti tra il metodo deliberativo e i metodi che vengono usualmente seguiti nelle sfere del privato e del pubblico per giungere alla decisione collettiva. Quello adottato dalla sfera pubblica è tipicamente il metodo della votazione, secondo cui, in forza del principio "una testa, un voto", vince chi riesce a raccogliere più consensi. Ma la votazione, a differenza della deliberazione, è basata sulla aggregazione di preferenze già formate che non mutano in seguito al confronto critico delle posizioni. Non solo, ma la votazione non richiede affatto che la maggioranza sia in grado di fornire ragioni che possano essere rispettate dalla minoranza, anche se non condivise da quest'ultima.

D'altro canto, nella sfera del privato il metodo è quello della negoziazione e lo strumento basilico è il contratto. Il contratto ha certamente bisogno del concorso intenzionale delle parti in causa perché possa essere siglato, ma ciascuna di essa persegue fini diversi, spesso contrapposti. Nella deliberazione, invece, le parti perseguono un fine comune, anche se per strade diverse e con motivazioni diverse. Notevole è la differenza tra la situazione in cui si condivide che ognuno persegua il proprio fine – come accade nel contratto – e la situazione in cui si ha un fine comune da perseguire. Si tratta

⁴ J. Cohen, "Deliberation and democratic legitimacy", in A. Hamlin e P. Pettit (a cura di), *The good polity*, Oxford, Blackwell, 1989, p.69.

della medesima differenza che passa tra un “bene comune” e un “bene pubblico”. Nel primo caso, il vantaggio che ciascuno trae dal suo uso non può essere separato dal vantaggio che altri pure da esso traggono. Come a dire che l’interesse di ciascuno si realizza *assieme* a quello degli altri e non già *contro*, come avviene col bene privato, né *a prescindere*, come accade col bene pubblico. Mentre pubblico si oppone a privato, comune si oppone a proprio. E’ comune ciò che non è *solo* proprio, né ciò che è *di tutti* indistintamente. In buona sostanza, con la votazione vince la parte più numerosa; con la negoziazione vince chi è più informato e più abile; con la deliberazione vince chi più convince, vale a dire chi più è capace di produrre *ragioni ragionevoli*. Sono tali le ragioni che non si limitano a dimostrare che qualcosa è vero con la forza del ragionamento deduttivo, ma che persuadono chi le riceve perché sono espressione di saggezza. Un argomento può essere razionale, ma le sue premesse e conclusioni non essere ragionevoli. Del pari, un programma può essere razionale, ma la sua esecuzione non essere ragionevole.

3. Un’ultima annotazione. Viviamo una stagione in cui si annunciano grandi mutamenti del quadro legislativo del nostro paese per ciò che attiene al TS. La legge del 2006 che istituisce la figura dell’impresa sociale sta per entrare in funzione (i quattro regolamenti tuttora mancanti dovrebbero vedere la luce entro la fine dell’anno); la riforma della L. 266/1991 sul volontariato è già stata incardinata presso la Commissione XII della Camera dei Deputati; la bozza di riforma del Libro I, Titolo II del Codice Civile che riguarda specificamente le fondazioni e le associazioni sta per essere portata all’attenzione del Consiglio dei Ministri; l’Agenzia per le ONLUS sta predisponendo, in collaborazione con l’Agenzia delle Entrate, una proposta di legge volta a semplificare e rendere operativamente efficace il 5‰. La riforma della L. 47/1987 sulle organizzazioni non governative. Occorre adoperarsi per scongiurare il pericolo che, in assenza di un dibattito appassionato ma civile sul “dove sta andando il non profit italiano”, i provvedimenti che si

annunciano finiscano con l'imporre, in modo surrettizio, un particolare modello, il che finirebbe col produrre effetti perversi e col provocare pesanti lacerazioni.

Infatti, se si guarda alle origini e agli sviluppi storici del variegato mondo delle organizzazioni della società civile è possibile individuare tre modelli identitari che, a loro volta rinviano ad altrettanti assetti organizzativi. Il modello più antico vede le organizzazioni non profit (ONP) come espressione forte e emanazione diretta della società civile: un libero coerire di persone attorno ad un progetto da realizzare assieme e per il perseguimento di interessi collettivi, ancorchè non universalistici. Il principio regolativo su cui si regge tale modello è quello di sussidiarietà orizzontale, così come questo è andato affermandosi a partire dall'Umanesimo civile (XV secolo). Il secondo modello vede le ONP come sostegno della sfera pubblica. Si pensi a quelle realtà non profit create e/o supportate da soggetti collettivi-categoriali istituzionalizzati, quali il sindacato, gli enti locali, le IPAB etc. Il principio regolativo di tale modello è la sussidiarietà verticale. Si noti la differenza: mentre con quest'ultima si ha una *cessione* di quote di sovranità, con la sussidiarietà orizzontale si ha una *condivisione* di sovranità. Il terzo modello, infine, di più recente affermazione, vede le ONP come emanazione dei soggetti for profit. Si pensi alle plurime espressioni della *corporate philanthropy* e delle fondazioni d'impresa, ormai in via di vasta diffusione anche nel nostro paese. Al fondo di tale modello troviamo il principio di "restituzione": l'impresa for profit sa che deve restituire alla società una parte del profitto ottenuto, perché esso è effetto anche di ciò che la società è stata in grado di offrire o donare all'impresa.

E' bensì vero che nel corso del tempo si è andata realizzando una certa ibridazione dei tre modelli identitari, e ciò in relazione anche alle specificità culturali dei vari paesi o dei vari luoghi. Ma è del pari vero che, a seconda della prevalenza dell'uno o dell'altro modello, si hanno conseguenze diverse non solo per quanto attiene la governance delle ONP, ma anche in riferimento

al tipo di relazioni che esse vanno a stabilire con le altre sfere della società. La questione cruciale da affrontare è allora quella di decidere se si vuole che i tre modelli possano coesistere pacificamente tra loro oppure se il disegno istituzionale, e quindi il quadro normativo, deve favorire uno solo di questi. Scegliere la seconda alternativa significa, di fatto, far prevalere, a lungo termine, il terzo modello di non profit. Non c'è bisogno di spendere parole per dimostrarlo. Ora, chi ritiene – e chi scrive è tra costoro – che vi siano buone ragioni per ritenere non desiderabile un esito del genere, ha l'onere di indicare quali esse siano. Ne indico due.

La prima è che un TS pensato come cinghia di trasmissione del for profit non costituirebbe un miglioramento significativo della situazione: il ruolo delle ONP sarebbe infatti meramente *additivo*. Ma noi sappiamo che la cifra del TS è proprio nel suo carattere *emergenziale*, e ciò nel senso che esso pone in discussione tutte le relazioni pre-esistenti tra i vari soggetti della società e lo stato. Non si limita cioè ad aggiungere relazioni a quelle già in esistenza, ma ne muta la natura. La seconda ragione tocca la dimensione *giustificativa* delle ONP. Esse creano valore sia strumentale sia espressivo. Il primo è misurato in termini dei risultati prodotti – di qui l'enfasi che la letteratura in argomento dedica agli aspetti organizzativi e manageriali delle ONP: queste devono essere efficienti se vogliono essere sostenibili. Il valore espressivo, o simbolico, delle ONP è misurato, invece, dalla loro capacità di produrre beni relazionali e soprattutto capitale sociale di tipo *linking* – in poche parole, dalla loro capacità di dilatare gli spazi di libertà dei cittadini, i quali devono poter esprimere con le opere i valori o i carismi di cui sono portatori.

Ebbene, qualora a seguito di provvedimenti legislativi o amministrativi fosse il secondo o il terzo modello identitario ad affermarsi come egemonico, è chiaro che il valore espressivo del TS verrebbe stoltamente sacrificato a vantaggio di quello strumentale. Ma di ONP tutte sbilanciate sul lato della sola efficienza non è che si avverta oggi grande necessità – soprattutto nel

nostro paese. Ecco perché la posizione che favorisco è quella di un TS plurale, che lasci ai soggetti della società civile portatori di cultura la scelta del modello che più ritengono consono alla loro “visione del mondo”.

Sulle questioni qui brevemente toccate e su altre altrettanto importanti, il Rapporto cui va questa Prefazione svolge considerazioni e presenta abbozzi di soluzione di grande interesse. L’auspicio è che ASTRID voglia continuare a dedicare attenzione allo studio dei rapporti tra TS e Pubblica Amministrazione. Sarebbe questo un contributo non da poco per far avanzare la cultura del civile nel nostro Paese.