

Andrea Barbieri, Enzo Bartocci, Antonella Ciocia,
Annabella Corcione, Giuseppe Ponzini, Sandro Turcio

LO STATO SOCIALE IN ITALIA

Rapporto annuale Iridiss-Cnr 1997

a cura di Enzo Bartocci



DONZELLI EDITORE

Indice

p. VII	Introduzione di Enzo Bartocci
	I. La fine del valore «lavoro»? La nuova questione sociale di Andrea Barbieri
3	1. Premessa
5	2. I nuovi modelli di lavoro
9	3. Il futuro della società salariale
15	4. I tre atti dell'invenzione del lavoro
19	5. Lavoro e legame sociale
28	6. La piena attività: per cosa, per chi?
30	7. Dalla società del lavoro alla società dell'inserimento e delle opportunità
47	8. L'individualizzazione del sociale
56	9. I piccoli lavori: dei veri mestieri
58	10. Conclusioni
61	Riferimenti bibliografici
	II. La redistribuzione previdenziale nelle province italiane di Antonella Ciocia
67	1. Redistribuzione previdenziale: definizione e ambito di analisi
71	2. Metodologia utilizzata
72	3. Popolazione, occupazione e distribuzione territoriale delle imprese
78	4. Analisi storico-economica della previdenza (1971-81)
84	5. Reddito da pensione
87	6. Il criterio di comparazione trasversale
94	7. Il criterio di comparazione orizzontale
97	8. La previdenza negli anni novanta
102	9. Conclusioni
108	Riferimenti bibliografici

III. Riorganizzazione sanitaria e nuovo ruolo delle Regioni

di Annabella Corcione

- 145 1. Il quadro generale
- 150 2. Aziendalizzazione, regolamentazione degli scambi e forme di competizione
- 163 3. Riorganizzazione sanitaria e adempimenti regionali: una prima ricognizione
- 169 4. La sanità del futuro tra sostenibilità finanziaria, razionalizzazione, competizione ed equità
- 172 Riferimenti bibliografici

IV. La sfida manageriale nell'assistenza sanitaria di base

di Sandro Turcio

- 181 1. Dalla gestione politica alla gestione manageriale
- 183 2. Controlli interni e qualità nel servizio di medicina generale
- 187 3. Le incognite del contesto italiano
- 190 4. Le politiche adottate in Europa
- 196 5. Conclusioni
- 198 Riferimenti bibliografici

V. Terzo settore e welfare mix

di Giuseppe Ponzini

- 207 1. Lo scenario del welfare mix
- 209 2. Confini mobili
- 219 3. Dimensioni e sviluppo del terzo settore
- 229 4. Per un'interpretazione dinamica del welfare mix
- 236 Riferimenti bibliografici

VI. Quale stato sociale per il XXI secolo?

di Enzo Bartocci

- 245 1. Premessa
- 246 2. Le certezze delle teorie neoliberali
- 250 3. Il paradigma post-keynesiano
- 252 4. Per un diverso approccio analitico
- 256 5. I caratteri propri della società industriale
- 259 6. Caratteri costitutivi del vecchio stato sociale
- 262 7. Elementi costitutivi della società post-industriale
- 265 8. Implicazioni discendenti dai mutamenti strutturali
- 268 9. Capovolgimento della prospettiva e nuova questione sociale
- 271 10. Verso nuove forme di garanzia sociale
- 277 Riferimenti bibliografici

V. Terzo settore e welfare mix

di Giuseppe Ponzini

1. *Lo scenario del welfare mix.*

La necessità di introdurre una profonda riforma del welfare state, da circa un quarto di secolo accusato in modo più o meno esplicito di essere troppo costoso e troppo poco efficiente, sembrerebbe costituire, nell'opinione di molti, un dato definitivamente acquisito. Come è stato osservato, se nel dopoguerra e fino alla metà degli anni settanta «era stato di moda» parlare dello «stato del benessere» e dei suoi innumerevoli meriti e vantaggi, «così a partire da tale epoca è diventato di attualità discutere della “crisi dello stato del benessere”, descrivendone questa volta i costi ed i demeriti» (Roberti 1991, p. 33). Inoltre, benché permangano notevoli divergenze di vedute circa il *come* procedere – se si tratti cioè di limitare il ruolo dello Stato, delegando al mercato e al terzo settore il compito di incontrare la domanda sociale, o se sia invece preferibile mantenere la centralità dell'attore pubblico, sia pure ridefinendone le modalità e gli strumenti di intervento – nel corso degli anni novanta tale riforma è stata anche avviata pressoché in tutti i paesi occidentali. Si può aggiungere che in tre casi (Stati Uniti, Regno Unito e Nuova Zelanda) l'operazione è scattata già nel decennio precedente, sulla base di programmi a forte impronta neoliberista come quelli del presidente americano Ronald Reagan e del primo ministro inglese Margaret Thatcher¹.

Sia il dibattito sullo stato sociale e sia, soprattutto, gli interventi parziali fin qui realizzati, pur non configurando un punto di approdo definitivo, hanno indotto tutta una serie di aggiusta-

¹ Per un'analisi degli orientamenti e delle scelte di Ronald Reagan e di Margaret Thatcher in materia di politica sociale cfr. Pierson 1994. Per alcuni cenni sul caso neozelandese cfr. Ponzini 1995.

menti all'interno dei diversi sistemi di welfare, sollecitando l'azione di forze che tendono a spostarli dal precedente stato di relativo equilibrio ad una situazione maggiormente dinamica e di tendenziale trasformazione. A complicare ulteriormente il quadro concorrono poi fattori esterni ai sistemi di welfare, segnatamente quelli riferibili ai mutamenti che interessano la struttura sociale nel suo complesso e la domanda sociale in particolare, e il cui effetto è, come nel caso precedente (anche se non necessariamente nella stessa direzione) quello di stimolare la trasformazione del welfare state².

Quella che nel linguaggio sociologico angloamericano viene talvolta definita la *welfare arena* appare così come uno scenario estremamente fluido, sia che la si interpreti dal punto di vista della domanda, sia che la si affronti dal versante dell'offerta (di servizi di welfare); e lo stato sociale, d'altro canto, appare come l'oggetto in trasformazione di un dibattito e di interventi a loro volta *in itinere*, o perlomeno non ancora pervenuti ad indicazioni conclusive.

Una delle possibili chiavi di lettura di tali dinamiche è quella offerta dal concetto di *welfare mix*, che pone l'accento sul ruolo reciprocamente assunto dai tre principali attori del welfare (Stato, mercato e terzo settore) e sulle interdipendenze che legano l'azione di ciascuno di essi, e che introduce un «semplice quadro di riferimento» basato sulla differenziazione tra le funzioni di finanziamento e quelle di erogazione dei servizi di welfare intendendole come «dimensioni cruciali» per la determinazione dell'assetto dei diversi modelli di stato sociale (Judge 1987, pp. 27-8). Al tempo stesso, il concetto di *welfare mix* sottende e rinvia a quello di *social welfare pluralism* che, muovendo dall'assunto secondo cui lo stato sociale è ormai cresciuto al di là del limite della sua sostenibilità economica, cerca di proporre soluzioni percorribili identificandone sostanzialmente due, ciascuna delle quali riprende una delle due principali posizioni emerse (in particolare negli Stati Uniti) dal dibattito sulla riforma del welfare: la soluzione conservatrice, favorevole ad una privatizzazione (in senso for profit) del welfare, e quella *liberal*, che prevede un rapporto di pari dignità («as co-equals») tra Stato, settore nonprofit, privato for profit e famiglia (Martin 1990, p. 233). In ambito europeo la soluzione conservatrice ha trovato la sua principale espressione, nel corso degli anni ottanta,

² Per quanto concerne l'evoluzione della domanda sociale in rapporto alle trasformazioni dei sistemi di welfare si vedano le considerazioni avanzate da Collicelli (1995) e da Paci (1996).

nella politica di Margaret Thatcher. Il *welfare pluralism* è stato infatti interpretato dal partito conservatore inglese essenzialmente in termini di privatizzazione del sistema: come risulta dal *Conservative Party Manifesto* del 1987 la tesi era che per migliorare l'efficienza e l'economicità dei servizi di welfare occorreva che essi fossero il risultato della competizione tra Stato, volontariato e mercato (Sullivan 1992). Con riferimento al caso italiano, le due posizioni sopra richiamate possono essere trascritte nei termini della emblematica contrapposizione tra un «partito del mercato» e un «partito della cittadinanza» (Ascoli 1992; Ascoli - Pasquinelli 1993); con qualche rilevante differenza rispetto alla situazione americana nel senso che il «partito della cittadinanza» propone, con maggior convinzione di quanto non faccia lo schieramento *liberal* statunitense, la sottolineatura del ruolo dello Stato, ed avanza la richiesta della difesa e del sostanziale mantenimento del sistema pubblico di welfare.

In breve, potremmo dire che il concetto di *welfare mix* racchiude e insieme sintetizza sia un aspetto fenomenologico (cioè il fatto che i sistemi di welfare sono entrati in una fase di transizione e di trasformazione) sia un aspetto ideologico (vale a dire gli orientamenti del dibattito sulla crisi del welfare state). In questo contesto inoltre, il ruolo, *attuale o possibile*, del terzo settore sembra assumere speciale rilevanza in rapporto ad entrambi tali aspetti: per quanto riguarda il suo ruolo attuale (che corrisponde a quello che abbiamo definito aspetto fenomenologico) il terzo settore si propone infatti come soggetto importante della trasformazione dei modelli di stato sociale, come dimostra la crescente diffusione delle organizzazioni nonprofit e del loro ambito di attività; per quanto riguarda il suo ruolo possibile (aspetto ideologico), il riscontro è offerto dal fatto che entrambi i «partiti» ai quali si è in precedenza accennato guardano con particolare attenzione all'area del volontariato e del nonprofit, assegnandogli una parte comunque importante nell'ambito di un diverso assetto futuro dei sistemi di welfare, e indicandola, a seconda degli orientamenti, come sostitutiva o come integrativa rispetto a quella che dovrebbe spettare all'attore pubblico (Ascoli - Pasquinelli 1993).

2. Confini mobili.

Nel corso degli ultimi due decenni l'interesse per il terzo settore è andato notevolmente crescendo, fino a configurare uno specifico campo di analisi e di studio. Ciò è probabilmente dipen-

so, da un lato, dal fatto che la prospettiva di un ridimensionamento del ruolo dello Stato come attore delle politiche sociali ha aperto nuovi ambiti potenziali per l'intervento del terzo settore e, da un altro lato, dal fatto che effettivamente lo spazio da esso occupato è andato crescendo sia a causa di parziali riduzioni dell'intervento pubblico (determinate dalle riforme via via introdotte, o semplicemente dai tagli alla spesa sociale apportati in varie occasioni) sia a causa dell'emergere di una nuova domanda sociale rispetto alla quale la risposta del settore pubblico si è rivelata insufficiente o addirittura pressoché assente. Il terzo settore si è così caratterizzato, e probabilmente si caratterizza oggi, come una delle componenti più dinamiche del sistema di welfare.

A fronte di una evidente crescita dell'attenzione da parte di ricercatori e studiosi, dobbiamo peraltro registrare la mancanza di una adeguata sedimentazione della conoscenza fin qui accumulata. In realtà, sappiamo ancora abbastanza poco del terzo settore e, come è stato osservato, la stessa attività di ricerca appare problematica, a partire da questioni di natura metodologica tuttora irrisolte, come quelle che riguardano l'esatta definizione di «attività nonprofit», o la determinazione di schemi di classificazione entro i quali collocare e raggruppare le differenti forme e gli altrettanto differenti ambiti di attività che caratterizzano le organizzazioni che fanno parte del terzo settore, o infine lo sviluppo di schemi di riferimento per la costruzione di campioni che siano, al tempo stesso, adeguatamente rappresentativi di un universo così articolato, e abbastanza maneggiabili ai fini della ricerca empirica (King 1996). La carenza di dati statistici sufficientemente completi e confrontabili è un problema che riguarda in varia misura tutti i paesi, con l'unica eccezione, forse, degli Stati Uniti. A ciò si deve poi aggiungere l'estrema difficoltà di reperimento di affidabili serie storiche, che sembrerebbero ricostruibili solo in alcuni casi, come in quelli degli Stati Uniti, della Francia e della Germania (Salamon - Anheier 1996). Come è stato sottolineato, il risultato è che «anche se il numero di studi sulle dimensioni quantitative del settore non-profit nei paesi europei è aumentato negli ultimi anni, non si dispone ancora di un quadro complessivo basato su informazioni omogenee e quindi confrontabili». Inoltre, poiché «manca in molti paesi una precisa definizione di settore non-profit, anche se tutte le legislazioni prevedono forme organizzative per lo svolgimento di attività con obiettivi diversi dal profitto» gli autori dei diversi studi sono spesso costretti ad adottare «definizioni ad hoc», con la conseguenza di rendere ancora più difficile la costruzione di una organica base di dati omogenei, e di obbligare chi è interessato ad

analisi comparative a ricorrere a stime (Borzaga 1996, p. 65). Non è quindi sorprendente che il primo problema, per quanto riguarda l'analisi del settore nonprofit, sia stato e in larga misura ancora sia quello, del tutto preliminare, della descrizione dell'oggetto di studio. In Francia, ad esempio, dove le ricerche sul terzo settore si sono sviluppate a ritmo sostenuto a partire dalla metà degli anni ottanta, e che cominciano oggi a ricevere riconoscimenti accademici, l'aspetto più urgente si è rivelato proprio quello della misurazione del fenomeno, sia per quanto riguarda le dimensioni del settore nel suo insieme, sia per quanto riguarda aspetti specifici quali l'impatto occupazionale, l'entità dei finanziamenti, la partecipazione di volontari (Bidet 1996).

L'incertezza e soprattutto la mancanza di omogeneità circa i criteri di identificazione e di classificazione delle organizzazioni che operano nel terzo settore costituiscono poi un ulteriore problema, che talvolta si somma a quello della inadeguatezza di schemi di riferimento precedentemente adottati. È, questo, il caso dell'Inghilterra e del Galles, dove è stato istituito un apposito gruppo di studio allo scopo di rimodellare i criteri utilizzati nel corso degli ultimi tre decenni per definire e classificare le organizzazioni di volontariato legalmente riconosciute (circa 150 000) e fino ad oggi fondati sulla verifica del fatto che l'organizzazione si ponesse finalità statutarie comprese in un ambito d'azione articolato in quattro grandi aree: la lotta alla povertà, il sostegno all'educazione, la diffusione della religione, le attività orientate a favorire il benessere delle comunità. La proposta del gruppo di studio, considerata la scarsa utilità pratica di tale schema e la sua sostanziale indipendenza dall'effettiva attività delle varie organizzazioni di volontariato, è quella di sostituirlo con uno capace di rispondere a tre domande fondamentali: a) chi sono i beneficiari dell'attività dell'organizzazione di volontariato; b) quale tipo di attività viene effettivamente svolta e quale funzione effettivamente assolta da parte dell'organizzazione; c) in quale campo tale attività e tale funzione vengono esercitate. Si sottolinea inoltre l'esigenza di adottare uno schema abbastanza flessibile da consentire di riprodurre la complessità che alcune organizzazioni presentano, inserendole sotto più di una voce; e di scegliere uno schema il più possibile in grado di favorire i raffronti e le comparazioni con altri paesi, quale ad esempio la classificazione internazionale delle organizzazioni nonprofit (ICNPO¹) sviluppata da Salamon e Anheier (Hems - Passey 1996).

¹ *International Classification of Nonprofit Organisations*. Per comodità espositiva nei riferimenti successivi utilizzeremo la sigla ICNPO.

Schema 1. Classificazione internazionale delle organizzazioni nonprofit (ICNPO).

- Gruppo 1. Cultura e ricreazione
- 1.100 Attività culturali e artistiche
 - 1.200 Attività ricreative
 - 1.300 Club
- Gruppo 2. Istruzione e ricerca
- 2.100 Istruzione primaria e secondaria
 - 2.200 Istruzione universitaria
 - 2.300 Istruzione professionale e degli adulti
 - 2.400 Ricerca
- Gruppo 3. Sanità
- 3.100 Ospedali generali e riabilitativi
 - 3.200 Case di cura
 - 3.300 Servizi psichiatrici
 - 3.400 Altri servizi sanitari
- Gruppo 4. Servizi sociali
- 4.100 Servizi sociali
 - 4.200 Servizi di assistenza in caso di calamità naturale, di protezione civile e di assistenza a profughi e rifugiati
 - 4.300 Servizi di sostegno ai redditi ed alle condizioni di vita individuale e servizi di beneficenza
- Gruppo 5. Ambientalismo
- 5.100 Attività a favore dell'ambiente
 - 5.200 Attività a favore degli animali
- Gruppo 6. Promozione dello sviluppo della comunità locale; tutela degli inquilini e sviluppo del patrimonio abitativo
- 6.100 Promozione dello sviluppo economico e sociale della comunità locale
 - 6.200 Tutela degli inquilini e sviluppo del patrimonio abitativo
 - 6.300 Addestramento ed avviamento professionale
- Gruppo 7. Promozione e tutela dei diritti civili e politici
- 7.100 Organizzazioni civiche e di tutela dei diritti
 - 7.200 Servizi di tutela legale
 - 7.300 *Organizzazioni politiche*
- Gruppo 8. Intermediari filantropici e promozione del volontariato
- 8.100 Intermediari filantropici e promozione del volontariato
- Gruppo 9. Attività internazionali
- 9.100 Attività internazionali
- Gruppo 10. Religione
- 10.100 *Associazioni e congregazioni religiose*
- Gruppo 11. Organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali
- 11.100 Organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali
- Gruppo 12. *Altre organizzazioni non altrove classificate*
- 12.100 *Altre organizzazioni non altrove classificate*
-

Fonte: Salamon - Anheier (1996, appendix B). Una versione leggermente diversa del presente schema è stata pubblicata in Barbetta (1996b, appendice 1). Il motivo di tali differenze risiede nel fatto che Barbetta ha riprodotto lo schema utilizzato ai fini del *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* e che prevedeva di escludere dalla rilevazione, per ragioni di semplicità analitica, alcuni settori. Per comodità del lettore riportiamo in corsivo le parti dello schema che presentano qualche differenza rispetto a quello di Barbetta; per lo stesso motivo, adottiamo (integrandola ove necessario) la traduzione proposta da Barbetta.

Più in generale, possiamo dire che le proposte avanzate per definire e classificare le organizzazioni nonprofit, e che esprimono il tentativo di superare le incertezze analitiche attraverso l'identificazione di punti di riferimento rispetto ai quali orientare l'osservazione, appaiono per il momento piuttosto differenti a seconda dei diversi contesti nazionali. Se questa circostanza, come già accennato, tende a complicare il quadro rendendolo scarsamente decifrabile soprattutto in termini comparativi, non possiamo peraltro disconoscere che ciascuna di tali proposte ha il merito di sottolineare un qualche particolare aspetto del problema. Tornando ad esempio al caso francese, è stata recentemente suggerita una griglia centrata su tre criteri: la distanza dal mercato e più in generale la collocazione lungo l'asse mercato-Stato; la natura dello scopo sociale, se orientato a favore dei membri dell'organizzazione o diretto a finalità più generali; le dimensioni dell'organizzazione. Da tale griglia vengono poi ricavate quattro tipologie di organizzazione: le *imprese*, che comprendono le organizzazioni più direttamente orientate al mercato; i *club*, nei quali la ragione sociale esprime la volontà di realizzare una rete di tipo mutualistico riservata ai soci; i *gruppi estesi*, nei quali l'oggetto dell'attività è il perseguimento di interessi generali; e infine le *agenzie*, che rappresentano la forma associativa più lontana dal mercato e più vicina allo Stato (Biville 1996).

Si può aggiungere che, per quanto concerne il caso italiano, la situazione è forse ancor meno rosea che non negli altri paesi europei. Come osserva Barbetta (1996a, p. 35), «il settore nonprofit italiano si presenta come un universo ancora indefinito, collocato nell'area indistinta e sfuocata creata dalla sovrapposizione degli insiemi, solo formalmente separati, delle istituzioni pubbliche e private». Lo stesso autore, dopo aver sottolineato che le organizzazioni nonprofit italiane presentano una notevole disomogeneità anche all'interno del medesimo settore di attività, propone una tipologia basata su un criterio organizzativo (quota di volontari sul totale dei collaboratori) e su uno di tipo finanziario (quota di finanziamento pubblico sul totale delle entrate). Evidenzia così cinque gruppi: a) il *nonprofit dei servizi leggeri e commerciali*, nel quale i volontari rappresentano oltre la metà dei collaboratori e le entrate pubbliche meno della metà delle risorse e che raggruppa «le organizzazioni che, nell'immaginario collettivo, rappresentano in modo più tipico il settore nonprofit»: organizzazioni culturali ed artistiche, ricreative, ambientaliste, di tutela dei diritti civili, club, Caritas e organizzazioni analoghe, sindacati degli inquilini; tale gruppo assorbe il 7.1% degli occupati del settore nonprofit, il 35.6% dei volontari e il 12.7%

delle spese; b) il *nonprofit ausiliario a contratto*, nel quale i volontari sono prevalenti rispetto al personale retribuito e le entrate pubbliche sono almeno il 50% delle entrate totali, e che comprende le organizzazioni sanitarie diverse dagli ospedali, come la Croce Rossa e i servizi di ambulanza, le organizzazioni per la donazione del sangue e degli organi e quelle che forniscono assistenza medica ai malati terminali, i centri di medicina non convenzionale; gli occupati sono l'1.8% del totale, i volontari il 10.8%, le spese il 2.6%; c) il *nonprofit professionale a contratto*, nel quale le entrate pubbliche sono oltre la metà del totale e i volontari poco meno della metà dei collaboratori e che comprende l'area dei servizi sociali e le organizzazioni internazionali; assorbe il 29% degli occupati, il 34.9% dei volontari e il 22.6% delle spese; d) il *nonprofit parastatale*, in cui le entrate pubbliche sono prevalenti e il numero di volontari estremamente ridotto e che comprende ospedali, servizi di tutela legale e organizzazioni per l'istruzione professionale e degli adulti; raccoglie il 27.3% degli occupati ma solo l'1.9% dei volontari, e il 25.6% delle spese; e) il *nonprofit all'americana*, con una quota di volontari inferiore a quella dei dipendenti e con la prevalenza di finanziamenti privati, e che comprende le organizzazioni che operano nel settore dell'istruzione (primaria, secondaria e universitaria), dell'avviamento professionale e della ricerca, le fondazioni e gli intermediari filantropici; gli occupati sono il 20.3% del totale, i volontari l'11.6%, le spese il 14.5% (Barbetta 1996b). Questa classificazione risente dei vincoli imposti dall'adozione dello schema del *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, del quale del resto la ricerca di Barbetta è parte integrante² e sulla quale torneremo più ampiamente nel paragrafo successivo.

² Il *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (al quale, per brevità di esposizione, ci riferiremo in seguito indicandolo come *Johns Hopkins Project*), avviato nel maggio del 1990 per iniziativa di Lester M. Salamon e di Helmut K. Anheier, rappresenta il più ampio ed ambizioso impegno di ricerca comparativa sul terzo settore finora realizzato. I risultati complessivi del lavoro sono stati inizialmente pubblicati nel 1994 a cura dell'Institute for Policy Studies della Johns Hopkins University e successivamente ripubblicati (Salamon - Anheier 1996) per i tipi della Manchester University Press, come primo volume di una collana (*Johns Hopkins Nonprofit Sector Series*) destinata a raccogliere i vari contributi. Nell'ambito del progetto di ricerca, Salamon e Anheier si sono occupati degli aspetti metodologici e dell'inquadramento teorico generale, e della costruzione di un quadro comparativo sulla base dei risultati delle analisi relative ai singoli casi-paese. Per quanto riguarda questi ultimi, l'indagine è stata condotta da J. Kendall e M. Knapp (con riferimento al caso della Gran Bretagna), H. K. Anheier e W. Seibel (per la Germania), E. Archambault (per la Francia), G. P. Barbetta (per l'Italia), L. Landim (per il Brasile), A. Kandil (per l'Egitto), A. Pongsapich (per la Thailandia), S. Sen (per l'India), E. Kuti (per l'Ungheria), L. Atingdui (per il Ghana), T. Amenomori (per il Giappone), T. Lundström e F. Wijkström (per la Svezia) e L. M. Salamon (per gli Stati Uniti).

Accogliendo un punto di vista più generale e orientato soprattutto ai diversi soggetti sociali che operano nell'ambito del terzo settore, Boccacin (1994) suggerisce di distinguere tra volontariato organizzato, associazionismo pro-sociale e cooperazione sociale. Il volontariato organizzato (indipendentemente dal fatto che l'assetto organizzativo si esprima in modo formale, semi-formale o anche informale) opera essenzialmente nel campo socio-assistenziale e dei servizi alla persona, utilizzando quattro principali modalità di intervento: servizi prestati in strutture residenziali, come ospedali o case di riposo; assistenza domiciliare; interventi di comunità o di rete, come nel caso delle case-famiglia o delle comunità di recupero dei tossicodipendenti; interventi organizzativi e di gestione del bisogno sociale, come nel caso di forme di segretariato sociale e di assistenza sociale. L'associazionismo pro-sociale comprende un gran numero di organizzazioni che erogano servizi in vario modo utili alla collettività, quali: sindacati e partiti o movimenti politici, associazioni professionali e degli imprenditori, associazioni per l'orientamento al lavoro, associazioni per la difesa di utenti e consumatori, associazioni cooperative e una lunga serie di altre associazioni (ecologistiche, pacifiste, per la difesa dei diritti civili, artistiche, culturali, ricreative, per il tempo libero, educative, sportive, religiose, di beneficenza, combattentistiche e d'arma, patriottiche). Nell'ambito della cooperazione sociale infine ricadono le cooperative che offrono servizi socio-assistenziali con una finalità di tipo solidaristico. Occorre tuttavia aggiungere che, se le cooperative di solidarietà sociale, impegnate soprattutto nel settore socio-assistenziale, si sono diffuse in Italia a partire dalla seconda metà degli anni settanta, la legge 381/1991 sulle cooperative sociali ha ampliato il loro possibile spettro d'azione³.

Al di là degli esempi, possiamo dire che le tipologie che vengono proposte per la identificazione e la classificazione delle organizzazioni nonprofit sembrano nella maggior parte dei casi riflettere, più che un qualche schema comune, le specificità dei diversi contesti nazionali, che per la verità appaiono piuttosto differenziati, e ciò rende difficoltoso ogni tentativo di comparazione tra i vari paesi. A proposito di questo ultimo aspetto si deve del resto aggiungere che, benché l'esigenza di rendere il

³ L'art. 1 della legge 381/1991 recita: «Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi e lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate».

più possibile omogenei i diversi approcci sia largamente avvertita, non è stato per ora raggiunto un accordo definitivo.

Lo schema più diffuso è senza dubbio quello elaborato da Salamon e Anheier per il *Johns Hopkins Project* e basato su cinque condizioni che devono essere soddisfatte perché una organizzazione possa essere ritenuta nonprofit: a) essere formalmente costituita, cioè essere dotata di un atto costitutivo o di uno statuto o, in alternativa, essere almeno dotata di una certa stabilità e continuità organizzativa, basata sull'esistenza di regole interne, riunioni periodiche, cariche sociali; b) avere natura giuridica privata, cioè essere istituzionalmente indipendente dall'amministrazione pubblica (il che non implica che l'organizzazione non possa ricevere un significativo sostegno da parte pubblica, né che membri dell'amministrazione pubblica non possano far parte dei suoi organi di gestione); c) non distribuire profitti, e reinvestire nelle attività dell'organizzazione, per il perseguimento degli scopi sociali, quelli eventualmente realizzati; d) autogovernarsi, cioè godere di completa indipendenza rispetto a soggetti esterni, sia che si tratti di organismi pubblici, sia che si tratti di imprese private forprofit; e) utilizzare, almeno parzialmente, lavoro volontario. Occorre aggiungere che, ai fini del progetto di ricerca e limitatamente ad esso, vengono inserite due altre condizioni: quella di non essere organizzazioni religiose in senso stretto, cioè di non avere come scopo primario la diffusione della religione; e quella di non essere organizzazioni politiche in senso stretto, cioè di non avere come scopo principale quello di promuovere l'elezione di propri candidati a cariche elettive o di influenzare direttamente le competizioni elettorali. Risultano così escluse le Chiese e i partiti politici. Vengono però censite le organizzazioni confessionali e quelle legate a partiti politici che non hanno finalità specificamente religiose o politiche (Salamon - Anheier 1996). Per chiarezza è bene sottolineare che tanto le Chiese quanto i partiti politici sono peraltro inclusi, così come le organizzazioni sindacali, imprenditoriali e professionali, nella classificazione ICNPO⁴. Il motivo dell'esclu-

⁴ I primi cinque requisiti sono considerati da Salamon e Anheier come i criteri necessari e sufficienti per poter qualificare una organizzazione come «nonprofit». Ritenendo che Chiese, partiti politici, organizzazioni sindacali, imprenditoriali e professionali soddisfino tali criteri, gli autori includono queste organizzazioni nell'ambito dell'ICNPO, che è inteso come una tipologia generale dei settori d'intervento propri dell'area del nonprofit (cfr. schema 1). L'esclusione di Chiese e partiti politici dall'orizzonte della ricerca avrebbe quindi, come ricordiamo nel testo, natura strumentale e non sostanziale. Ciò non toglie che possano essere avanzati dubbi circa la legittimità di alcune inclusioni (o esclusioni) dallo schema ICNPO. Su questo punto torneremo comunque in seguito.

sione di Chiese e partiti politici (ma non dei sindacati⁵) dall'ambito di osservazione della ricerca del *Johns Hopkins Project* non si fonda quindi su ragioni teoriche ma, come gli stessi autori esplicitamente ammettono, è soprattutto legato alla preoccupazione di non estendere troppo il campo d'indagine e di mantenerlo entro limiti di accettabile «maneggiabilità».

Nell'ambito dell'Unione Europea sembra per contro prevalere un orientamento più vicino a quello che definisce l'*économie sociale* di matrice francese, a sua volta articolato secondo sette criteri, solo parzialmente coincidenti con quelli appena illustrati; le organizzazioni, in questo caso, devono infatti: a) basarsi sulla partecipazione volontaria e personale dei soci; b) prevedere il principio della solidarietà tra i soci; c) avere forme di gestione di carattere democratico («un uomo, un voto»); d) essere indipendenti dal potere pubblico; e) non prevedere remunerazione per gli amministratori; f) non avere per scopo il profitto, e reinvestire nell'organizzazione quello eventualmente realizzato; g) non distribuire utili e, in caso di scioglimento, devolvere il capitale sociale ad altra organizzazione nonprofit (Archambault 1993).

Come si accennava, queste due griglie di classificazione sono solo in parte coincidenti e, in particolare, occorre sottolineare che l'economia sociale include organizzazioni come le cooperative e le mutue che non vengono solitamente considerate parte dell'area del nonprofit statunitense (e che sono quindi escluse anche dallo schema di Salamon e Anheier); per contro, il settore nonprofit americano comprende alcune importanti organizzazioni fortemente strutturate, come le Chiese e le comunità religiose, i partiti politici, le organizzazioni sindacali e di categoria, ed altre meno strutturate, come i gruppi di self-help, le associazioni di vicinato e le associazioni di stranieri, che nel caso dell'economia sociale sono considerate come del tutto esterne (Chiese e comunità religiose, gruppi di self-help, associazioni di vicinato e di stranieri) o che al più (come nel caso dei sindacati e dei partiti politici) vengono collocate in una posizione di confine rispetto al *tiers-secteur* (*ibid.*). Si accennava anche al fatto che lo scenario dell'economia sociale è quello rispetto al quale si sta indirizzando l'attenzione degli organismi comunitari europei.

⁵ Lo stesso Barbetta (1996a, p. 71) ammette la possibilità di qualche dubbio circa l'inserimento delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali e professionali nel settore nonprofit. Avverte tuttavia che «poiché queste organizzazioni sono censite in una apposita classe settoriale [...], chi non condivide la scelta della loro inclusione nel settore nonprofit può agevolmente escluderle senza invalidare i risultati complessivi della ricerca».

La Commissione Europea ha istituito, nel 1989, la *Social Economy Unit*, con il compito di analizzare la consistenza e di sostenere lo sviluppo del terzo settore nei paesi aderenti all'Unione. Il riferimento all'economia sociale è evidente a partire dalla definizione preliminare dell'ambito di intervento e secondo la quale le organizzazioni del terzo settore sono raggruppate in tre grandi «famiglie»: quella delle cooperative, quella delle organizzazioni mutualistiche e, infine, quella che comprende associazioni e fondazioni⁶.

Riassumendo, potremmo dire che, nel complesso, la relativa assenza di dati statistici, o almeno la loro incompletezza, e la variabilità delle definizioni, delle tipologie analitiche e degli schemi di classificazione adottati, suggeriscono una immagine del terzo settore che potremmo rappresentare come quella di un'area a *confini mobili*. Come un'area, cioè, la cui estensione varia a seconda del punto di osservazione prescelto. Il fatto che esista un problema di base come quello legato alla scarsa disponibilità di informazioni in merito alle dimensioni stesse dell'area del nonprofit e del terzo settore, comporta che in alcuni casi la scelta del punto di osservazione potrebbe dipendere, più che da orientamenti teorici, semplicemente dal fatto di risultare più facilmente percorribile di altre. La scelta del punto di osservazione sottende però, anche, una implicita assunzione valutativa, connessa al paradigma interpretativo dal quale si intende muovere. L'impostazione elaborata nell'ambito del *Johns Hopkins Project* implica un orizzonte più selettivo e circoscritto rispetto a quella francese (fatta propria dalla Commissione Europea). Ponendo ancora a confronto questi due modelli analitici (che per comodità espositiva indicheremo come «americano» ed «europeo»), possiamo sottolineare il fatto che, nel caso di quello americano, il criterio di demarcazione insiste soprattutto su aspetti di taglio economico e organizzativo, mentre nel caso di quello europeo l'accento sembrerebbe spostarsi sulla soggettività sociale delle organizzazioni. Lo schema americano prevede infatti il requisito della assoluta indipendenza dal settore pubblico e dal mercato, e quello di una minima consistenza organizzativa, ma non annette particolare rilievo all'apporto del volontariato⁷, né si preoccupa delle finalità dell'organizzazione e della natura del vincolo associativo. Lo schema europeo, per contro, pur stabilendo a sua volta la condizione dell'indipen-

⁶ Cfr. COM (93) 650 final.

⁷ Come sottolineano Salamon e Anheier (1996, p. 15), «the presence of some voluntary input, even if only a voluntary board of directors, suffices to qualify an organisation as in some sense "voluntary"».

denza dal settore pubblico e quella della non distribuzione di utili, sottolinea il carattere solidaristico del patto associativo, la democraticità della gestione, la natura personale e volontaria dell'adesione da parte dei soci.

3. Dimensioni e sviluppo del terzo settore.

Nonostante le difficoltà e le divergenze interpretative fin qui segnalate, le ricerche e le stime disponibili sono in grado di fornirci indicazioni sull'ordine di grandezza del fenomeno e sui fattori che ne contrassegnano l'evoluzione.

Venendo intanto alle linee di tendenza che hanno caratterizzato lo sviluppo del terzo settore nel corso soprattutto degli ultimi dieci-quindici anni, occorre dire che sembrerebbero emergere alcuni elementi comuni a tutti i paesi. Borzaga (1996), riprendendo i risultati di diverse ricerche, sottolinea i seguenti: a) si è modificata la composizione delle entrate, con una riduzione del peso relativo degli atti di liberalità (donazioni, contributi) e con un aumento delle risorse acquisite da enti pubblici e da «clienti» privati; b) si è manifestata la tendenza, da parte delle amministrazioni pubbliche, a delegare funzioni di produzione di beni e servizi di interesse collettivo; c) si è registrato un rafforzamento della dimensione imprenditoriale delle organizzazioni nonprofit; d) si è registrata una progressiva «laicizzazione» del settore nonprofit, la cui crescita quantitativa è stata determinata più dal sorgere di molte piccole nuove organizzazioni indipendenti che non dal rafforzamento di alcune grandi organizzazioni fortemente legate a istituzioni religiose, partiti o gruppi imprenditoriali; e) è aumentato il livello di professionalità e di specializzazione delle organizzazioni nonprofit; f) i settori di intervento sono rimasti più o meno gli stessi (servizi sociali, educativi, culturali, ricreativi, sanitari), e sono più o meno gli stessi in tutti i paesi; g) il peso economico del terzo settore è cresciuto.

Salamon e Anheier (1996), oltre ad insistere sul rilievo generalmente assegnabile al settore nonprofit dal punto di vista economico ed occupazionale (un capitolo del loro libro è significativamente intitolato «An economic force»), segnalano inoltre alcune differenze in rapporto alla situazione dei singoli paesi e all'articolazione interna dell'area nonprofit. In primo luogo, benché i principali ambiti di intervento delle diverse organizzazioni siano ovunque quelli appena ricordati (nella terminologia ICNPO: istruzione e ricerca, sanità, servizi sociali, cultura e ricreazione), tuttavia le attività connesse all'istruzione e alla ricer-

ca sembrerebbero assumere un ruolo dominante in Giappone e in Gran Bretagna, quelle connesse alla sanità risulterebbero prevalenti in Germania e negli Stati Uniti, e quelle connesse ai servizi sociali caratterizzerebbero soprattutto il caso italiano e quello francese. In secondo luogo, se la variazione della composizione delle entrate (con la riduzione di quelle derivanti da atti di liberalità) sembra indicare nelle risorse acquisite da privati a fronte di quote associative o della vendita di beni e servizi la principale fonte di finanziamento (47% in media), superando così anche il finanziamento pubblico (43%), è anche vero che in due paesi (Germania e Francia) la quota maggiore delle entrate proviene dallo Stato, e che inoltre la fonte prevalente di finanziamento varia a seconda dell'ambito di attività delle organizzazioni nonprofit. In particolare, i servizi di welfare (sanità e servizi sociali) e quelli connessi alla promozione e alla tutela dei diritti civili dipenderebbero essenzialmente dalle risorse pubbliche, mentre i servizi di tipo culturale e ricreativo così come quelli relativi all'ambientalismo, all'istruzione e alla ricerca, alla promozione dello sviluppo della comunità locale, alla tutela degli inquilini e allo sviluppo del patrimonio abitativo farebbero assegnamento soprattutto su canali privati di finanziamento.

Per quanto riguarda l'Italia, le caratteristiche più importanti del terzo settore sembrerebbero essere le seguenti (Barbetta 1996c): a) la grande varietà tipologica delle organizzazioni che lo compongono; b) la forte connessione con la pubblica amministrazione, specialmente nel settore dei servizi di welfare; c) l'elevata concentrazione di organizzazioni nonprofit in settori (sanità, assistenza, educazione) tipici del sistema di welfare; d) la stretta connessione che intercorre tra la presenza e la diffusione delle organizzazioni nonprofit, le caratteristiche del mercato e della domanda e le modalità dell'azione regolativa pubblica; e) l'assenza delle organizzazioni nonprofit in settori che sono invece significativi in altri paesi (specie anglosassoni); f) il forte legame tra terzo settore, organizzazioni religiose e partiti politici.

L'analisi quantitativa sembrerebbe dimostrare che il terzo settore è più diffuso e soprattutto più significativo sotto il profilo economico negli Stati Uniti che non in Europa, e negli altri paesi europei che non in Italia. Assumendo i dati relativi all'occupazione¹ assorbita dalle organizzazioni nonprofit nel 1990,

¹ Si tenga conto del fatto che i calcoli relativi all'occupazione vengono sviluppati sulla base del criterio degli occupati equivalenti a tempo pieno retribuiti. Ciò implica che gli eventuali occupati a tempo parziale vengono calcolati pro-quota, in base al rapporto tra le ore lavorative settimanali effettuate e l'orario settimanale previsto per il tempo pieno.

così come risultano dal *Johns Hopkins Project*, registriamo una quota pari al 6.8% dell'occupazione totale negli Usa, del 4.2% in Francia, del 4% in Gran Bretagna, del 3.7% in Germania, del 2.5% in Giappone e dell'1.8% in Italia. Se il rapporto viene calcolato sull'occupazione nel solo settore dei servizi, tali quote salgono al 15.4% (Usa), al 10.4% (Germania), al 10% (Francia), al 9.7% (Gran Bretagna), all'8.6% (Giappone) e al 5.5% (Italia). In entrambi i casi gli Stati Uniti si distaccano dagli altri paesi; la Francia, la Germania e la Gran Bretagna si collocano su posizioni molto simili (con circa il 4% degli occupati e circa il 10% degli occupati nei servizi); l'Italia rimane largamente in ultima posizione. In termini assoluti, gli Stati Uniti fanno registrare oltre 7 milioni di occupati, mentre gli altri paesi si dispongono entro uno spettro più contenuto, dal Giappone (1.44 milioni) alla Germania (1.02 milioni) alla Gran Bretagna (0.95 milioni) alla Francia (0.8 milioni); l'Italia conferma la sua posizione di coda con 0.42 milioni di occupati. Nel complesso dei sei paesi considerati, il settore nonprofit occuperebbe quindi quasi 12 milioni di persone, contribuendo così per circa il 4.5% all'occupazione totale, e per poco meno del 12% a quella nell'ambito dei servizi.

La dinamicità del settore nonprofit sarebbe confermata anche dal dato sullo sviluppo occupazionale nel decennio 1980-90, disponibile peraltro solo per i tre paesi per i quali gli autori hanno potuto ricostruire serie storiche attendibili (Usa, Germania e Francia), e che farebbe registrare globalmente un incremento del 12.6%, con un andamento più marcatamente positivo in Francia (+15.8%) rispetto a Stati Uniti (+12.7%) e Germania (+11%).

Il discorso non si modifica granché se dalle grandezze che esprimono la capacità di attrarre occupazione passiamo a quelle che descrivono il rilievo economico del settore nonprofit. Il volume complessivo della spesa è decisamente più elevato, sia in termini assoluti che relativi, negli Stati Uniti (oltre 346 miliardi di dollari, pari al 6.3% del Pil) che non negli altri paesi presi in esame dalla ricerca. Tra questi, quello che in termini relativi si avvicina di più ai nordamericani è la Gran Bretagna, con un 4.8% del Pil (corrispondente a 47 miliardi di dollari), peraltro largamente superata in termini assoluti dal Giappone (oltre 94 miliardi di dollari, pari tuttavia al 3.2% del Pil) e, con minor scarto, dalla Germania (quasi 54 miliardi di dollari, equivalenti al 3.6% del Pil). Seguono la Francia (circa 40 miliardi di dollari, per il 3.3% del Pil) e infine l'Italia, con poco meno di 22 miliardi di dollari, pari al 2% del Pil (Salamon - Anheier 1996).

Nel caso del nostro paese la diffusione del terzo settore risulterebbe dunque essere meno ampia e consolidata rispetto a quanto accade nelle altre principali nazioni industrializzate. Ciò non significa, peraltro, che si tratti di una presenza trascurabile. Sulla base dei risultati derivanti dal segmento italiano del *Johns Hopkins Project* (Barbetta 1996b), le organizzazioni nonprofit sono circa 54 000, e come si è già accennato sono in grado di assicurare oltre 400 000 posti di lavoro (senza contare gli oltre 270 000 volontari): pochi, forse, se paragonati ai livelli, superiori di 2 o 2.5 volte, registrati in Germania, Gran Bretagna e Francia, ma pur sempre assimilabili a quelli propri di colossi industriali come la tedesca Daimler-Benz (381 000 occupati).

Le tabelle 1 e 2 offrono una sintesi dei risultati della ricerca promossa dal *Johns Hopkins Project*. Nella tabella 1 sono riportati, per ciascun paese², i primi tre settori nonprofit (secondo lo schema ICNPO) per peso percentuale in rapporto alla spesa e al numero di occupati. La prevalenza del settore sanitario negli Stati Uniti e in Germania, e di quello dei servizi sociali in Francia e in Italia emergono con una certa chiarezza. Per quanto riguarda il rilievo del settore relativo all'istruzione e alla ricerca, mentre esso è del tutto evidente in Gran Bretagna, non altrettanto sembrerebbe accadere nel caso del Giappone dove tale settore prevale sulla sanità in termini di spesa, ma non in termini di occupazione. Sanità, servizi sociali, istruzione e ricerca, cultura e ricreazione sono inoltre, senza dubbio, le aree nelle quali si concentra l'attività delle organizzazioni nonprofit.

La lettura della tabella consente anche qualche altra osservazione. Intanto, se consideriamo insieme i due settori che potremmo definire come più tipicamente connessi ai servizi di welfare (sanità e servizi sociali) possiamo notare che il loro rilievo è assolutamente maggiore di quello degli altri settori pressoché in tutti i paesi, con l'unica chiara eccezione della Gran Bretagna. Inoltre, il caso italiano si differenzia dagli altri per essere il solo nel quale le organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali compaiono tra i primi tre settori (nello specifico, al secondo posto per la spesa). La questione merita forse qualche approfondimento. Le organizzazioni catalogate nel gruppo 11 dell'ICNPO concorrono alla spesa complessiva dell'area del nonprofit con una quota che in Italia (22.7%) è

² Vengono presi in considerazione sei dei sette paesi per i quali Salamon e Anheier forniscono dati. Non si è tenuto conto, in questa sede, del caso dell'Ungheria.

doppia rispetto a quella del Giappone (11.4%) e da due a sette volte maggiore rispetto a quella della Gran Bretagna (7%), della Germania (5.3%), degli Stati Uniti (5%) e della Francia (2.9%). Analogamente il loro impatto occupazionale è più rilevante in Italia (8.8%) che non in Giappone (6.3%), Germania (4.4%), Gran Bretagna (3.7%), Stati Uniti (3.4%) e Francia (1.9%). Il peso di tali organizzazioni non è dunque uniforme, né è uniforme, per conseguenza, l'effetto della loro inclusione o della loro esclusione dalla rilevazione, sui dati relativi agli altri settori: perché nel caso italiano si tratta di includere (o escludere) dal calcolo cifre che rappresentano quasi un quarto del totale, per quanto concerne la spesa, e quasi un decimo per quanto concerne l'occupazione; all'opposto, i valori in gioco appaiono poco o molto meno rilevanti nel caso degli Stati Uniti, della Germania e della Gran Bretagna, e addirittura trascurabili nel caso della Francia. Tutto ciò non creerebbe particolari difficoltà se non fosse per il fatto che l'inclusione di questo tipo di organizzazioni nell'ambito del nonprofit non appare del tutto scontata. Si tratta infatti di organizzazioni che, come avverte lo stesso Barbetta (1996a, p. 71), svolgono talvolta «molteplici funzioni di natura pubblica o semi-pubblica». Il loro rapporto con lo Stato e con lo stesso mercato non è poi commensurabile rispetto a quello delle altre organizzazioni nonprofit in quanto, soprattutto in Italia, il loro ruolo nella contrattazione collettiva, nella definizione delle linee di politica economica e sociale e degli interventi di regolazione del mercato del lavoro li pone su di un piano, quello della trattativa tra parti sociali alle quali è istituzionalmente riconosciuto il diritto ad intervenire nel processo decisionale, che è nettamente diverso da quello che dovrebbe spettare ad un settore «altro» rispetto allo Stato e al mercato, e che potrebbe al più essere qualificato nei termini del ruolo tipico dei gruppi di pressione.

Abbiamo pertanto ritenuto opportuno ricalcolare i dati di tabella 1, escludendo dal computo i valori relativi alle organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali. Il risultato è riportato in tabella 3. Lo scenario, ovviamente, non cambia rispetto a quello già descritto (salvo, altrettanto ovviamente, che per l'Italia dove la sanità compare al terzo posto nella colonna della spesa) ma subisce un aggiustamento proporzionale al peso che il gruppo 11 faceva registrare nei vari paesi. In questo modo i dati subiscono un riallineamento che, ad esempio, avvicina molto di più le posizioni dell'Italia e della Francia. Sulla base del medesimo criterio (quello cioè dell'esclusione del gruppo 11

dell'ICNPO dal calcolo) abbiamo poi ricavato la tabella 4, che mostra l'incidenza sulla spesa e sull'occupazione assegnabile alle organizzazioni che operano nei settori della sanità e dei servizi sociali e che nel loro insieme possiamo ritenere indicativi della consistenza di un virtuale settore dei servizi di welfare³. Come si può notare, tale settore appare poco sviluppato solo in Gran Bretagna (dove rappresenta poco meno di un sesto della spesa e circa un quinto degli occupati); in tutti gli altri paesi, al contrario, si propone come settore di gran lunga prevalente, assorbendo quote di occupazione sempre superiori al 50% del totale (e comprese tra il 54.2% dell'Italia e il 71.2% della Germania) e quote di spesa che valicano tale limite negli Stati Uniti (dove il valore è prossimo ai due terzi del totale), in Germania e in Italia (che registra una quota pari al 52.6%), e che ne rimangono di poco al di sotto in Giappone (46.9%) e in Francia (44.7%).

Si può anche osservare come il settore della sanità appaia più rilevante di quello dei servizi sociali in tre paesi (Stati Uniti, Giappone e Germania) e come accada l'opposto negli altri tre (Italia, Francia e Gran Bretagna); con l'ulteriore annotazione che nel caso della Gran Bretagna, come già rilevato, le grandezze in gioco sono molto minori di quelle che caratterizzano gli altri scenari nazionali considerati, e che nel caso della Germania sembrerebbe emergere, più che altrove, un certo equilibrio tra i due settori.

La tabella 2, infine, ripartisce i vari settori nonprofit a seconda che i loro canali di finanziamento siano prevalentemente basati su erogazioni pubbliche o su fonti private (queste ultime considerate come la somma di due voci distinte: da un lato la vendita di beni e servizi e le quote associative, e da un altro lato gli atti di liberalità)⁴.

I risultati sono piuttosto interessanti. I paesi nei quali è maggiore il numero dei settori nonprofit a prevalente finanziamento pubblico sono la Germania (cinque settori) e l'Italia (quattro); la situazione opposta si registra in Giappone e negli Stati

³ Tale settore è definito «virtuale» poiché non compare nell'ambito dell'ICNPO. Si deve avvertire che la somma dei settori della sanità e dei servizi sociali, pur rappresentandone il nocciolo essenziale, non esaurisce il panorama dei servizi di welfare che potrebbero essere enucleati dallo schema ICNPO (cfr. schema 1). In questo senso, i dati di tabella 4 offrono una stima di minima delle dimensioni del settore virtuale dei servizi di welfare.

⁴ I dati sono ricavati, come in precedenza, da Salamon e Anheier 1996. Non si è ritenuto necessario, in questo caso, escludere il gruppo delle organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali per il semplice motivo che, essendo i valori calcolati separatamente per ciascun settore, la sua inclusione (o esclusione) non comporta variazioni dei dati relativi agli altri gruppi di organizzazioni nonprofit.

Uniti (otto settori a prevalente finanziamento privato⁵). Si possono inoltre delineare due grandi raggruppamenti, l'uno comprendente i settori che più spesso ricorrono al finanziamento privato e l'altro i settori che si basano sul sostegno pubblico. Per quanto riguarda il primo, quattro settori (cultura e ricreazione, ambientalismo, intermediari filantropici, e – naturalmente – organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali) fanno registrare in tutti i paesi quote di finanziamento privato superiori al 50%; altri tre settori (promozione dello sviluppo, diritti civili, attività internazionali) si basano su risorse in maggioranza di provenienza privata in quattro paesi su sei (salvo quanto già osservato a proposito del settore delle attività internazionali negli Stati Uniti). Per quanto riguarda il secondo raggruppamento, quello cioè dei settori che più spesso sono sorretti in misura prevalente dall'intervento pubblico, esso comprende essenzialmente i servizi sociali (cinque casi su sei) e la sanità (quattro su sei).

Sembrerebbe quindi che l'area dei servizi di welfare non soltanto sia quella decisamente più rilevante, in termini economici ed occupazionali, nell'ambito del variegato universo del non-profit, ma che inoltre essa sia anche quella che manifesta la più evidente contiguità ed il più stretto legame di interdipendenza con il settore pubblico. Analizzando i dati relativi ai due paesi nei quali i servizi di welfare sembrano invece dipendere in misura maggiore dal finanziamento privato, cioè quelli della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, possiamo aggiungere qualche altra osservazione. In Gran Bretagna tanto la sanità quanto i servizi sociali fanno registrare una quota di finanziamenti privati pari a circa i tre quarti del totale delle entrate proprie di tali settori. Negli Stati Uniti la sanità è finanziata da privati per il 64%, mentre i servizi sociali si basano con lievissima prevalenza (51%) su risorse pubbliche. Ricordando però che la sanità ha, negli Stati Uniti, un peso molto più rilevante di quello attribuibile ai servizi sociali (tabella 4) possiamo concludere che anche in questo paese la maggior parte dei servizi di welfare gestiti da organizzazioni non-profit si basa su risorse attinte da privati. Possiamo inoltre ricordare che Gran Bretagna e Stati Uniti sono i paesi nei quali, durante gli anni ottanta, sono stati realizzati i due principali programmi, di impostazione neoliberista, di riforma dello stato sociale, a partire peraltro da due modelli di

⁵ Nel caso degli Stati Uniti il settore delle attività internazionali si basa su finanziamenti esattamente bipartiti tra pubblico e privato. A seconda di come lo si voglia considerare i settori a prevalente finanziamento privato possono quindi essere otto o nove. Nella tabella è stato inserito in entrambe le colonne.

welfare del tutto diversi: ampiamente e da lungo tempo sviluppato, e con forti connotazioni universalistiche, quello inglese; assai più limitato, tanto da essere considerato l'esempio per antonomasia del modello di welfare residuale, quello statunitense. Tali circostanze potrebbero complessivamente offrire qualche spiegazione, e suggerire alcune interpretazioni, in rapporto ai dati appena riportati. Per quanto concerne le spiegazioni, sembrerebbe che l'orientamento favorevole alla riduzione o comunque al drastico contenimento del ruolo dello Stato in quanto attore delle politiche sociali possa rendere ragione del fatto che in Gran Bretagna, contrariamente a quanto avviene negli altri grandi paesi europei dotati di un ampio sistema di welfare, i settori della sanità e dei servizi sociali gestiti da organizzazioni nonprofit non trovino che scarsissimo sostegno finanziario da parte dello Stato. Il caso degli Stati Uniti, pur con qualche differenza, sembrerebbe poter essere spiegato in modo analogo, nel senso che la sanità nonprofit (che rappresenta la parte maggiore dei servizi di welfare nonprofit) si basa a sua volta principalmente sul sostegno privato; e che la lievissima prevalenza di finanziamento pubblico rilevata nel caso dei servizi sociali nonprofit, da un lato non appare particolarmente significativa in termini complessivi, considerate le modeste dimensioni del settore, e da un altro lato potrebbe essere messa in relazione con il fatto che i servizi sociali stessi costituiscono uno dei settori tradizionalmente più deboli del già poco sviluppato sistema di welfare americano, e che perciò le organizzazioni nonprofit operanti in tale ambito potrebbero aver attratto risorse, anche da parte pubblica, in quanto esse potrebbero essersi trovate nella condizione di rappresentare una sorta di complemento indispensabile delle politiche pubbliche, al fine di garantire almeno standard minimi di risposta alla crescente domanda sociale.

Un'altra osservazione che può essere avanzata riguarda il fatto che in Gran Bretagna i servizi di welfare nonprofit sono molto lontani dai livelli che, in termini di spesa e occupazione, vengono raggiunti negli altri grandi paesi europei. Sembrerebbe, da questo punto di vista, che gli effetti di politiche restrittive della spesa sociale pubblica abbiano comportato, oltre ad una sottolineatura del finanziamento privato come principale sostegno dell'attività delle organizzazioni nonprofit operanti nell'ambito del welfare (cosa, tutto sommato, abbastanza prevedibile), anche una limitazione piuttosto evidente allo sviluppo di tali attività e di tali organizzazioni. Sotto questo profilo, il caso degli Stati Uniti potrebbe essere considerato solo apparentemente contraddittorio: per quanto riguarda i servizi sociali, in-

fatti, la loro incidenza è comparativamente la meno rilevante, facendo registrare quote di spesa e di occupati che sono le più basse tra i sei paesi considerati (e che sono, inoltre, in linea con quelle, di poco superiori, riscontrabili nel caso inglese); per quanto riguarda il ruolo «forte» della sanità nonprofit, che da sola assorbe oltre la metà della spesa e quasi la metà degli occupati, esso deve probabilmente essere messo in relazione con la specificità del sistema assicurativo sanitario americano, nel cui ambito la presenza pubblica è praticamente inesistente mentre è particolarmente significativa, oltre a quella delle compagnie private forprofit, anche quella delle organizzazioni mutualistiche nonprofit. Queste ultime, pur non rientrando nel terzo settore secondo l'accezione americana, e non essendo quindi state oggetto di rilevazione nell'ambito del *Johns Hopkins Project*, potrebbero aver svolto un importante ruolo di supporto per lo sviluppo, in una situazione di mercato, di un sistema di organizzazioni nonprofit per l'erogazione di servizi sanitari.

Nell'insieme questi riscontri consentono di aggiungere ulteriori considerazioni a quelle già avanzate in precedenza.

In primo luogo, il terzo settore sembrerebbe trovare la sua collocazione primaria nell'ambito dei servizi di welfare, ma ciò sembrerebbe anche implicare, almeno nei casi nei quali il sistema pubblico di welfare è particolarmente sviluppato, e quasi come precondizione, un forte sostegno da parte dell'attore pubblico. Nel contesto di un sistema di welfare consolidato, insomma, il ridimensionamento del ruolo dello Stato non sembrerebbe poter favorire, almeno a breve termine, lo sviluppo del terzo settore in funzione di alternativa all'erogazione di servizi pubblici di welfare, ma al contrario sembrerebbe ostacolarlo. In presenza di una diffusa e preesistente situazione di mercato, come nel caso degli Stati Uniti, il nonprofit sembrerebbe in grado di guadagnarsi uno spazio, anche notevole, nel settore della sanità, mentre scontrerebbe forti difficoltà in quello dei servizi sociali.

In secondo luogo, parrebbe che lo sviluppo del terzo settore stesso non debba essere interpretato solo in termini di crescita quantitativa, ma anche in quelli di una trasformazione qualitativa, intesa in due sensi. Da un lato, si registrerebbe una spinta intesa al miglioramento dell'efficienza interna delle organizzazioni nonprofit, come dimostra l'accresciuto livello di professionalità e specializzazione e il rafforzamento della struttura imprenditoriale. Da un altro lato, il terzo settore si starebbe spostando da una dimensione tipicamente caritativa e da un ruolo per alcuni aspetti residuale rispetto allo Stato e al merca-

to, ad una dimensione più fortemente dialettica e integrata sia rispetto all'attore pubblico (come dimostra la tendenza, da parte dell'amministrazione pubblica, a delegare all'area del non-profit funzioni di produzione di servizi di interesse collettivo e il conseguente aumento delle risorse trasferite) sia rispetto al mercato (come dimostra il maggior rilievo assunto dalle entrate che derivano da corrispettivi pagati da utenti privati).

In terzo luogo, l'area del nonprofit manifesterebbe un particolare dinamismo, come dimostrerebbe, oltre che il progressivo aumento del numero delle organizzazioni, l'accrescersi del rilievo economico ad esse complessivamente attribuibile.

Il caso italiano sembrerebbe, a sua volta, manifestare un andamento a grandi linee coerente con quanto rilevabile negli altri paesi occidentali, almeno per quanto riguarda la tendenza alla crescita quantitativa e, entro certi limiti, all'assunzione di un ruolo di più stretta integrazione rispetto all'attore pubblico. Sembrerebbe anche manifestare, però, alcune peculiarità, soprattutto per quanto concerne alcuni tratti che potrebbero forse essere messi in connessione con la relativamente maggiore debolezza strutturale che esso sconta rispetto ad altri paesi: come ad esempio per quanto riguarda la forte variabilità delle forme organizzative, o la posizione di dipendenza da grandi organizzazioni religiose o politiche, o ancora la scarsa capacità di intervenire – indipendentemente dal sostegno pubblico – nell'ambito del mercato. Malgrado tali differenze, che verosimilmente devono essere ricondotte a fattori storici e sociali caratteristici del caso italiano (tradizionale debolezza della società civile, ruolo preminente della Chiesa e dei partiti politici, lunga tradizione politico-clientelare particolarmente radicata proprio nell'ambito del sistema dei servizi di welfare) sembrerebbe peraltro che la direzione di sviluppo imboccata dal terzo settore nel nostro paese non sia troppo diversa da quella che è rilevabile in ambito europeo e nordamericano.

Le osservazioni fin qui riportate ci permettono infine di aggiungere un secondo significato all'immagine di «confini mobili» utilizzata in precedenza a proposito della definizione dell'area del terzo settore. Potremmo cioè interpretare come «mobili» (e anzi in corso di trasformazione) anche i confini che delineano e circoscrivono il ruolo del terzo settore, sia dal punto di vista della definizione dell'identità – per così dire – del terzo settore stesso, sia dal punto di vista della sua posizione relativa rispetto agli altri due attori principali del welfare, lo Stato e il mercato.

4. Per un'interpretazione dinamica del welfare mix.

In un precedente saggio dedicato al tema del rapporto tra welfare state e terzo settore, abbozzando alcune osservazioni conclusive, abbiamo sottolineato quattro punti che vorremmo ora utilizzare come base per ulteriori argomentazioni, e che quindi ci sembra utile richiamare:

1) il terzo settore ha acquistato una particolare visibilità in tutti i paesi e si è ovunque notevolmente sviluppato a partire dagli anni ottanta, cioè in concomitanza con quella che viene definita la crisi del welfare state;

2) non si è trattato tuttavia dell'emergere di un «nuovo» attore del welfare, ma piuttosto del nuovo ruolo assegnato ad un «vecchio» attore;

3) in tutti i paesi si è così manifestato un nuovo scenario del welfare: quello che viene solitamente definito il *welfare mix*; tale scenario non è però lo stesso nei vari paesi, e i suoi contorni dipendono da fattori storici, sociali, culturali, religiosi, ideologici, politici e istituzionali;

4) alcuni di questi fattori sembrerebbero poter rivestire particolare importanza in relazione allo sviluppo del terzo settore nell'ambito dei servizi di welfare; segnatamente: il rapporto tra Stato e autonomie locali; quello tra Stato e Chiesa; quello tra famiglia e sistema di welfare o, più in generale, tra famiglia e sistema delle politiche sociali, includendo in queste ultime anche quelle che regolano il mercato del lavoro (Lamparelli - Ponzini 1996).

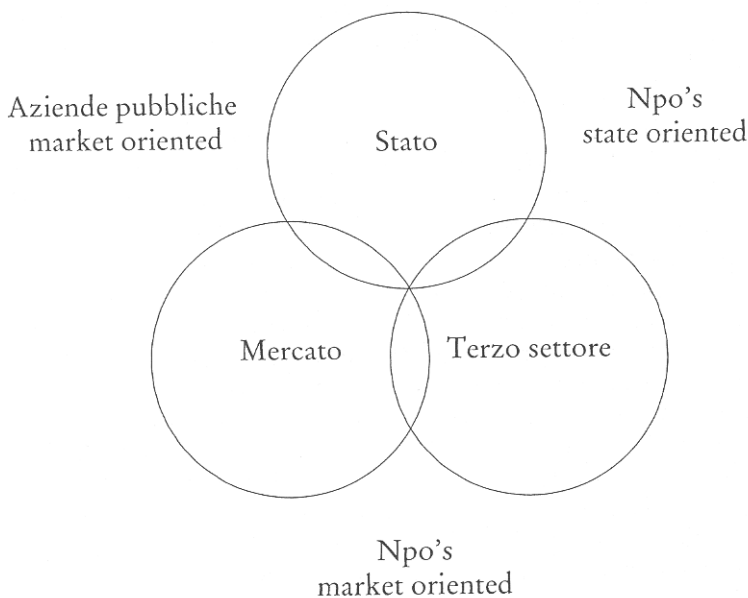
A proposito del primo di tali punti, occorre ribadire che il fatto di mettere in rilievo lo sviluppo e, insieme, l'accresciuta visibilità del terzo settore riflette soprattutto una condivisa acquisizione fenomenologica, piuttosto che una definitiva consapevolezza teorica del problema. Abbiamo in precedenza insistito sulle divergenze d'opinione che sembrano caratterizzare il dibattito teorico-metodologico e la stessa ricerca empirica sul terzo settore e sul nonprofit. Da un punto di vista più generale, possiamo aggiungere che la letteratura sociologica, storica e politologica sullo sviluppo, sia in termini storiografici che comparativi, dei sistemi di welfare europei, ha dedicato poca o nessuna attenzione al settore del volontariato (Kuhnle - Selle 1992). Ma che, d'altro canto, se le teorie del welfare state tendono ad escludere dal loro *framework* l'area del volontariato, accade anche che le teorie relative al terzo settore riflettano specularmente questo stato di cose, nel senso di non prendere in alcuna considerazione le teorie del welfare state (*ibid.*).

La conseguenza di ciò è che il concetto di *welfare mix* (al quale si riferisce il terzo punto) appare non tanto come la proposizione di un modello, eventualmente nuovo, di *welfare system*, ma semmai come l'indicazione di un nodo problematico (di uno *scenario*) ancora largamente da decifrare. Come la descrizione, cioè, di una fase nella quale i fattori dinamici del sistema sembrano oggi prevalere sulle forze che, fino a ieri, ne avevano garantito la stabilità.

Nondimeno, come si sottolinea nel secondo punto, il riscontro fenomenologico possiede una sua coerenza ed induce a prestare attenzione al processo di rimodulazione del ruolo dei vari soggetti che si muovono nella *welfare arena* e, in modo particolare per quanto concerne il terzo settore, al manifestarsi di ruoli almeno parzialmente inediti, puntualmente registrati da una terminologia in rapida espansione (si parla, infatti, di organizzazioni non-governative, para-governative, quasi-non-governative ecc.).

Da questo angolo visuale, è probabile che la classica rappresentazione schematica del welfare state sotto forma di un triangolo (i cui vertici corrisponderebbero ai tre principali attori: Stato, mercato e terzo settore) debba essere sostituita da una

Figura 1. Un modello dinamico del welfare mix



trasposizione grafica più complessa e meglio in grado di cogliere l'emergere di posizioni intermedie. Si potrebbe, in questo senso, adottare uno schema basato su tre insiemi, parzialmente intersecati. Nelle aree di intersezione ricadrebbero quei casi nei quali si realizza uno scambio di ruoli tra Stato, mercato e terzo settore: come avviene quando si registra, più o meno nettamente, la separazione tra la funzione di definizione e finanziamento delle politiche sociali (che lo Stato riserva a sé) rispetto a quella connessa alla erogazione diretta dei servizi (delegata al mercato o al terzo settore) illustrata da Gidron, Kramer e Salamon (1992).

L'opportunità di passare da uno schema geometrico ad uno di taglio insiemistico come quello che qui riproduciamo nella figura 1 risponde all'esigenza concettuale di rappresentare una situazione nella quale non sono più configurabili attori distinti, ma semmai assunzioni di ruolo volta a volta diverse e destinate a confluire entro un quadro analitico sufficientemente maneggiabile solo a patto di accettare l'introduzione di *borderlines* sempre più ampie e sempre meno definite. Risponde, in altre parole, all'esigenza di prendere atto del fatto che i sistemi di welfare sono ormai entrati in una fase di *long-term institutional adjustment* (Flora 1993), connessa alle tappe del processo di globalizzazione ed alla conseguente caduta semantica di classificazioni (degli attori sociali) che risentono della crescente labilità di concetti quali quello di stato-nazione o di economia nazionale. L'adozione di uno schema insiemistico consente inoltre di lasciare aperta la questione se l'assunzione di un nuovo ruolo da parte di un vecchio attore debba essere considerata soltanto come una ricomparsa sulla scena, con differenti abiti, da parte del medesimo interprete, oppure se si debbano anettere a tale nuovo ruolo i caratteri preliminari di una diversa soggettività sociale. Se, cioè, le non poche aree di confine tra Stato, mercato e terzo settore (e che per il momento, come ricordato in precedenza, indichiamo ricorrendo a prefissi quali «non-» o «quasi-») rappresentino o meno l'avvio di esperienze originali e durature.

Le tre aree di intersezione indicate nella figura 1 possono essere interpretate come un tentativo preliminare di identificare queste (eventuali) nuove forme di soggettività sociale. Due di esse riguardano direttamente il terzo settore, e si configurano, a seconda che l'intersezione avvenga con il ruolo dello Stato o con quello del mercato, come nonprofit *state-oriented* o nonprofit *market-oriented*. Il primo caso è ben rappresentato dal settore dei servizi di welfare, come quelli sanitari e assistenziali, mentre il secondo è riconducibile, ad esempio, a quei settori del

nonprofit che si caratterizzano per una netta prevalenza di finanziamento privato e dei quali abbiamo parlato nel paragrafo precedente. Una terza area di intersezione (tra lo Stato e il mercato) intende sottolineare l'emergere di nuove esperienze, che potremmo definire pubbliche *market-oriented*, generalmente legate all'obiettivo di assegnare all'intervento pubblico contenuti il più possibile elevati in termini di competitività, e che nel contesto italiano potremmo ricondurre, per citare il caso forse più evidente, al modello delle nuove aziende ospedaliere.

Ciò che è importante non è naturalmente introdurre un qualche (ennesimo) schema di classificazione. In realtà, il punto cruciale consiste nell'analisi delle condizioni a partire dalle quali tali aree di intersezione possono configurarsi e sulla base delle quali possono continuare ad esistere. I dati che abbiamo in precedenza analizzato sembrerebbero ad esempio indicare che il nonprofit *state-oriented*, nell'ambito dei servizi di welfare, e in presenza di un ruolo comunque rilevante da parte dello Stato, richiede, per potersi sviluppare, il sostegno dello Stato stesso. Sembrerebbe anche emergere una certa differenza tra il settore della sanità e quello dei servizi sociali, nel senso che il primo dimostrerebbe di essere in grado di collocarsi, in determinati contesti, anche nell'area di intersezione tra mercato e terzo settore, mentre il secondo risulterebbe più evidentemente vincolato ad un legame di sinergia con lo Stato.

Il quarto punto riportato all'inizio di questo paragrafo, e relativo ai principali fattori che potrebbero influire sullo sviluppo del terzo settore, tenta di offrire un contributo all'analisi del contesto entro il quale si situa il *welfare mix* e più in generale l'attuale fase di evoluzione dei sistemi di welfare. Ad identificare cioè, in via del tutto preliminare, possibili direzioni da esplorare, o almeno esplorabili, per chiarire le condizioni ed i fattori che determinano o possono determinare le sovrapposizioni di ruoli alle quali abbiamo fatto cenno e gli effetti che ne possono derivare.

Negli ultimi anni il dibattito sul terzo settore ha proposto diversi approcci di questo tipo, privilegiando differenti fattori e differenti dimensioni interpretative. Tra le più generali, si può ricordare l'impostazione avanzata da Salamon e Anheier, secondo la quale un elemento decisivo sarebbe costituito dalla cultura organizzativa propria di ciascun paese. Molto simile è anche l'ipotesi introdotta da Anheier in un altro suo contributo, e che riferendosi alla tradizione legale volta a volta rintracciabile nei differenti contesti nazionali collega i sistemi basati sul Common Law ad una maggiore propensione ad un *welfare market-*

oriented, e quelli basati sugli schemi del diritto romano ad una più evidente predisposizione per un *welfare state-oriented*¹.

L'ipotesi che a nostra volta proponiamo è, per così dire, per due terzi debitrice nei confronti di Anheier e Seibel (1990) e per un terzo nei confronti di Esping-Andersen (1990; 1991). I primi due autori hanno infatti sviluppato uno schema di analisi del terzo settore articolato secondo tre fondamentali caratteristiche del contesto istituzionale: il tipo di regime politico, a seconda che esso si basi su una tradizione liberale e conservatrice o su una di stampo socialdemocratico; il grado di omogeneità o di eterogeneità sul piano religioso; il grado di centralizzazione o di decentramento proprio del sistema pubblico di welfare. Esping-Andersen ha invece insistito sullo stretto rapporto che lega i mercati del lavoro e le scelte di politica sociale².

La nostra ipotesi, sviluppata a partire da una ricognizione dello sviluppo storico e dell'assetto attuale del terzo settore nei principali paesi europei (Lamparelli - Ponzini 1996), sottolinea il ruolo di tre fattori, riconducibili a tre relazioni polari: a) Stato-autonomie locali; b) Stato-Chiesa; c) famiglia-politiche sociali.

Ciascuna di tali relazioni può essere interpretata sulla base di due parametri, il primo dei quali si riferisce al grado di integrazione o di conflittualità rilevabile nel rapporto che intercorre tra i due elementi della coppia, ed il secondo connesso al peso relativo che ciascuno di tali elementi ha nei confronti dell'altro (si potrebbe, in via di prima approssimazione, parlare di ruolo: forte o debole).

La diade Stato-autonomie locali rinvia all'assetto istituzionale, amministrativo, organizzativo e politico di ciascuna entità nazionale, seguendo una scansione che va dagli organi centrali a quelli periferici, attraverso i diversi livelli di autonomia e competenza che caratterizzano gli enti territoriali. La seconda (Stato-Chiesa) si riferisce al rapporto tra due ordinamenti (anche in senso giuridico) storicamente compresenti ed in posizione dia-

¹ Per una più ampia discussione di queste ipotesi interpretative del *welfare mix*, così come di altre, di taglio economico, che spiegano l'espansione del terzo settore attraverso diverse forme di «fallimento» dello Stato o del mercato, si veda Kuhnle - Selle (1992), in particolare pp. 19-32. A proposito dell'ipotesi connessa alla tradizione legale dominante in un dato paese, può essere significativo ricordare come nel caso del Regno Unito, patria del Common Law e da qui esportato negli Stati Uniti, in Canada e in Australia, coesistano sia una tradizione legale basata sul Common Law stesso (in Inghilterra e Galles), sia una fondata sul diritto romano (in Scozia); e che, proprio in relazione alle norme che regolano il settore del volontariato, sia stata recentemente avvertita l'esigenza di avviare un processo di omogeneizzazione del *framework* legislativo (Kendall - Knapp 1993).

² Per una discussione delle tesi di Esping-Andersen a proposito del rapporto tra sistema di welfare e mercato del lavoro si veda Ponzini 1996, in particolare pp. 26-9.

lettica. La terza (famiglia-politiche sociali) è connessa al rapporto tra il principale destinatario delle politiche sociali e il sistema di garanzie che nel complesso queste determinano.

L'analisi delle diverse situazioni nazionali permette inoltre di indicare alcune ipotesi di lavoro. Per quanto concerne il rapporto tra Stato e autonomie locali, sembrerebbe che un forte ruolo di queste ultime debba essere considerato quasi come una precondizione necessaria per lo sviluppo del terzo settore. I casi della Germania, dell'Olanda e della Francia deporrebbero a favore di tale tesi. In particolare, il caso francese mostra come l'avvio di una politica di decentramento (nel 1982) abbia decisamente favorito l'ampliamento e il consolidamento dell'area dell'*économie sociale*. Quello tedesco, che il terzo settore è stato favorito anche dalla solida integrazione istituzionale tra lo Stato centrale ed i vari livelli del governo locale (oltre che da quella tra lo Stato e la Chiesa). Quello olandese, infine, che il ruolo delle autonomie locali può risultare decisivo, in rapporto allo sviluppo del terzo settore, anche in presenza di una certa conflittualità tra di esse e il potere centrale. Anche il ruolo esercitato dalla Chiesa sembrerebbe poter assumere notevole rilievo, soprattutto se in condizioni di sinergia con l'attore pubblico (il caso emblematico è quello della Germania). Il rapporto tra famiglia, da un lato, e politiche sociali (includendovi, come detto, gli interventi specificamente attinenti al welfare ma anche quelli diretti all'espansione o alla salvaguardia dell'occupazione) dall'altro, è forse quello più problematico. In prima approssimazione, sembrerebbe che la contrazione del sistema di garanzie e l'effettivo (o anche solo virtuale) trasferimento di oneri accessori a carico delle famiglie possa incentivare le iniziative del terzo settore, come dimostrerebbe il caso della Svezia, dove la riduzione in quantità e qualità dei servizi di welfare per l'infanzia e la contemporanea esigenza di salvaguardare gli elevatissimi livelli di occupazione femminile ha spinto le famiglie ad avviare una nuova forma di volontariato (la neo-cooperazione) finalizzata alla creazione e alla gestione di asili nido. D'altro canto, i dati relativi al caso della Gran Bretagna, discussi nel paragrafo precedente, sembrerebbero indicare una tendenza opposta, e cioè che la riduzione della copertura offerta dal sistema pubblico di welfare, in presenza di livelli occupazionali femminili più bassi, non si tradurrebbe, almeno nell'immediato, in una crescita del terzo settore.

Occorre anche dire che le caratteristiche che emergono dai vari contesti nazionali contribuiscono a sottolineare l'esigenza di più articolate specificazioni in relazione ai fattori appena ri-

cordati. Il rapporto Stato-Chiesa, ad esempio, potrebbe essere interpretato assegnando al secondo termine una connotazione plurale (*Chiese*), distinguendo almeno tra paesi a tradizione cattolica e paesi a tradizione protestante. Quello tra famiglia e politiche sociali, se queste ultime vengono intese in senso ampio come appunto facciamo qui, dovrebbe a sua volta essere riferito, a seconda delle circostanze, o al fatto che il mercato del lavoro possa essere ricondotto ad un sistema di garanzie (come nel caso scandinavo, dove lo sviluppo dell'offerta pubblica di servizi di welfare ha allargato la base occupazionale femminile, rafforzando così il sostegno alle famiglie sia in termini sociali che economici), o al fatto che ciò non accada (come nel caso italiano o inglese).

Al di là di tali approfondimenti, certamente necessari, l'analisi delle condizioni a partire dalle quali il terzo settore può trovare incentivi (od ostacoli) al proprio sviluppo, in particolare nell'ambito dei servizi di welfare, sembrerebbe costituire una direzione d'indagine feconda allo scopo di offrire una interpretazione complessiva dell'evoluzione e delle prospettive dell'area del nonprofit e più in generale delle trasformazioni che interessano i sistemi di welfare. In questo senso, l'utilità di un modello dinamico del *welfare mix* potrebbe risiedere nel fatto di offrire uno schema teorico nel quale collocare, con sufficiente flessibilità, questi ed altri fattori, a ciascuno dei quali è ricollegabile un qualche effetto in rapporto all'assetto dei sistemi di welfare e al loro stato di equilibrio, ma rispetto a ciascuno dei quali è difficile identificare con chiarezza nessi causali e conseguenze di medio e lungo periodo.

Occorre anche osservare, conclusivamente, che l'ipotesi avanzata in queste pagine costituisce semplicemente l'abbozzo di una possibile chiave interpretativa. In realtà, per il momento essa rappresenta soltanto il risultato provvisorio di una ricerca *in progress*, ed è quindi assimilabile più ad una griglia analitica, che restituisce una rappresentazione sintetica di alcuni riscontri fenomenologici, che non ad uno schema teorico. Nondimeno, le osservazioni fin qui compiute sembrerebbero corroborare la possibilità di ulteriori sviluppi. Se infatti, da un lato, la «mobilità» dei confini interni allo scenario del welfare è abbastanza evidente, e se altrettanto evidentemente l'azione dei tre principali «soggetti» delle politiche sociali tende in alcune circostanze a sovrapporsi (ed eventualmente ad integrarsi) determinando così aree di intersezione più o meno visibili ed apprezzabili, da un altro lato i dati relativi ai diversi paesi sembrano indicare l'esistenza di fattori causali più profondi e di

più complessi *trade-off*, in dipendenza dei quali tali aree di intersezione possono non soltanto manifestarsi, ma continuare ad esistere in quanto (eventualmente) espressione di una specifica soggettività sociale.

Un più accurato chiarimento del quadro concettuale richiede tuttavia ulteriori e successive verifiche, che appaiono peraltro necessarie anche allo scopo di fornire risposte coerenti ad alcuni degli interrogativi (talvolta interpretati, abbastanza disinvoltamente, come assunzioni) che ricorrono nel dibattito sulle organizzazioni nonprofit. Come, ad esempio, quello che concerne la possibilità o meno per il terzo settore di sostituirsi parzialmente allo Stato in quanto attore delle politiche sociali, o come quello che riguarda le potenzialità occupazionali che il terzo settore stesso sarebbe in grado di esprimere.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. 1991

Lo stato sociale da Brodolini ad oggi, Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini, Marsilio, Venezia.

Anheier, H. K. - Seibel, W. (a cura di) 1990

The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organisations, de Gruyter, Berlin.

Archambault, E. 1993

Defining the Nonprofit Sector: France, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n. 7, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.

Ascoli, U. 1992

Politiche sociali e welfare society, in «L'assistenza sociale», 1.

Ascoli, U. - Pasquinelli, S. 1993

Il welfare mix in Italia, in Ascoli - Pasquinelli (a cura di) 1993.

Ascoli, U. - Pasquinelli, S. (a cura di) 1993

Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore, Angeli, Milano.

Barbetta, G. P. 1996a

Il settore nonprofit in Italia: una definizione, in Barbetta (a cura di) 1996.

Barbetta, G. P. 1996b

Le dimensioni economiche, in Barbetta (a cura di) 1996.

Barbetta, G. P. 1996c

Conclusioni, in Barbetta (a cura di) 1996

Barbetta, G. P. (a cura di) 1996

Senza scopo di lucro, Il Mulino, Bologna.

Bartocci, E. (a cura di) 1995

Lo stato sociale in Italia. Rapporto Iridiss Cnr 1995, Donzelli, Roma.

Bartocci, E. (a cura di) 1996a

Lo stato sociale in Italia. Rapporto Iridiss Cnr 1996, Donzelli, Roma.

Bartocci, E. (a cura di) 1996b

Disuguaglianza e stato sociale, Donzelli, Roma.

- Bidet, E. 1996
Research on the Associative Sector in France: The Main Works of the last 15 Years, Paper, ISTR Second International Conference, Mexico City, 18-21 luglio.
- Biville, R. 1996
Discriminant Characteristics for NPO's Classification: Some Results from a French Survey on the Nonprofit Sector, Paper, ISTR Second International Conference, Mexico City, 18-21 luglio.
- Boccacin, L. 1994
L'azione solidaristica organizzata: il «terzo settore» in Italia, in «Aggiornamenti sociali», 1.
- Borzaga, C. 1996
Perché e come privatizzare i sistemi di welfare, in Borzaga, Fiorentini, Maticena (a cura di) 1996.
- Borzaga, C., Fiorentini, G., Maticena, A. (a cura di) 1996
Non-profit e sistemi di welfare, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Collicelli, C. 1995
Crisi del welfare state ed evoluzione della domanda: tra selezione e conflitto, in Cotesta (a cura di) 1995.
- Cotesta, V. (a cura di) 1995
Il welfare italiano, Donzelli, Roma.
- Esping-Andersen, G. 1990
The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Oxford.
- Esping-Andersen, G. 1991
Strutture di classe post-industriali: un confronto tra Germania, Svezia e Stati Uniti, in «Stato e mercato», 32.
- Flora, P. 1993
The National Welfare States and European Integration, in Moreno (a cura di) 1993.
- Friedmann, R. R., Gilbert, N., Sherer, M. (a cura di) 1987
Modern Welfare States, New York University Press, New York.
- Gidron, B., Kramer, R.M., Salamon, L.M. (a cura di) 1992
Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Hems, L. - Passey, A. 1996
The Development of a New Classification System for Registered Charities in England and Wales, Paper, ISTR Second International Conference, Mexico City, 18-21 luglio.
- Judge, K. 1987
The British Welfare State in Transition, in Friedmann, Gilbert, Sherer (a cura di) 1987.
- Kendall, J. - Knapp, M. 1993
Defining the Nonprofit Sector: The United Kingdom, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Paper n. 5, The John Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- King, C. 1996
Methodological Problems in Researching the Changing Relationships Between Governments and Non-profit Organisations, Paper, ISTR Second International Conference, Mexico City, 18-21 luglio.
- Kuhnle, S. - Selle, P. (a cura di) 1992
Government and Voluntary Organisations, Aldershot, Avebury.
- Kuhnle, S. - Selle, P. 1992
Government and Voluntary Organisations: a Relational Perspective, in Kuhnle - Selle (a cura di) 1992.

- Lamparelli, U. - Ponzini, G. 1996
Stato sociale e terzo settore, in Bartocci (a cura di) 1996a.
- Martin, G. T. Jr. 1990
Social Policy in the Welfare State, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Moreno, L. (a cura di) 1993
Social Exchange and Welfare Development, Consejo Superior de Investigaciones Cientificas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- Paci, M. 1996
Disuguaglianza, esclusione e nuova domanda di welfare state. Alcune riflessioni, in Bartocci (a cura di) 1996b.
- Pierson, P. 1994
Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ponzini, G. 1995
La crisi del welfare state, in Bartocci (a cura di) 1995.
- Ponzini, G. 1996
La dimensione sociale dell'Unione Europea, in Bartocci (a cura di) 1996a.
- Roberti, P. 1991
«Welfare State». Esperienze, modelli e problemi, in Aa. Vv. 1991.
- Salamon, L. M. - Anheier, H. K. 1996
The Emerging Nonprofit Sector. An Overview, Manchester University Press, Manchester-New York.
- Sullivan, M. 1992
The Politics of Social Policy, Harvester Wheatsheaf, London.

Tabella 1. Primi tre settori nonprofit per spesa e occupati.

Paese	Settore	% spesa	Settore	% occupati
Usa	sanità	52,6	sanità	47
	istruzione e ricerca	22,7	istruzione e ricerca	22,5
	servizi sociali	9,9	servizi sociali	14,4
Germania	sanità	34,5	sanità	35,8
	servizi sociali	23,1	servizi sociali	32,3
	promozione sviluppo	14,8	istruzione e ricerca	12,9
Giappone	istruzione e ricerca	39,5	sanità	37,1
	sanità	27,7	istruzione e ricerca	30,9
	servizi sociali	13,8	servizi sociali	19,4
Gran Bretagna	istruzione e ricerca	42,4	istruzione e ricerca	34,9
	cultura e ricreazione	20,5	cultura e ricreazione	27,7
	servizi sociali	11,5	servizi sociali	15,4
Francia	servizi sociali	28,9	servizi sociali	38,4
	istruzione e ricerca	24,8	istruzione e ricerca	23
	cultura e ricreazione	17,8	sanità	17
Italia	servizi sociali	24,3	servizi sociali	35,2
	org. sindacali	22,7	istruzione e ricerca	28,6
	istruzione e ricerca	21,7	sanità	14,2

Primi tre settori nonprofit, in ciascun paese, per quota percentuale di spesa sulla spesa totale e per quota percentuale di occupati sul totale degli occupati in tutti i settori nonprofit censiti. Dati riferiti al 1990. I settori sono indicati sulla base dell'ICNPO («promozione e sviluppo» corrisponde al gruppo 6; «org. sindacali» corrisponde al gruppo 11).

Fonte: Salamon - Andheier 1996 (modificato).

Tabella 2. Settori nonprofit a prevalente finanziamento pubblico e privato.

Paese	Settore	% PUBB.	Settore	% PRIV.	% PRIV(a)	% PRIV(b)
Usa	servizi sociali attività internazionali	51	org. sindacali	100	100	0
		50	int. filantropici cultura e ricreazione istruzione e ricerca sanità	100	68	32
				84	57	27
				79	60	19
				64	55	9
				60	41	19
				56	29	27
				52	30	22
				50	19	31
		attività internazionali				
Germania	sanità servizi sociali	84	org. sindacali	94	94	0
		83	int. filantropici	86	85	1
		attività internazionali istruzione e ricerca	77	83	74	9
		promozione sviluppo	70	77	73	4
		sanità	57	59	54	5
		servizi sociali	96	98	75	23
			65	95	85	10
				89	89	0
				89	87	2
				88	84	4
Giappone	sanità servizi sociali	57	istruzione e ricerca cultura e ricreazione diritti civili	84	82	2
		96	promozione sviluppo	76	76	0
			65	76	63	13
Gran Bretagna	istruzione e ricerca promozione sviluppo	64	org. sindacali	99	97	2
		58	cultura e ricreazione	88	81	7

	diritti civili	57	ambientalismo sanità	81	45	36
			servizi sociali	77	51	26
			int. filantropici	75	35	40
			attività internazionali	72	52	20
				62	23	39
Francia	sanità	84	int. filantropici	95	44	51
	istruzione e ricerca	73	org. sindacali	84	76	8
	servizi sociali	60	attività internazionali	78	12	66
			ambientalismo	67	52	15
			promozione sviluppo	63	61	2
			cultura e ricreazione	59	55	4
			diritti civili	52	49	3
Italia	diritti civili	85	org. sindacali	100	100	0
	attività internazionali	81	int. filantropici	93	52	41
	sanità	72	cultura e ricreazione	78	68	10
	servizi sociali	60	ambientalismo	78	64	14
			promozione sviluppo	72	70	2
			istruzione e ricerca	52	50	2

Settori nonprofit, in ciascun paese, per quota percentuale di entrate provenienti dal settore pubblico (PUBB) e entrate provenienti da privati (PRIV) sul totale delle entrate di ciascun settore. Dati riferiti al 1990. I settori sono indicati sulla base dell'ICNPO («promozione sviluppo» corrisponde al gruppo 6; «diritti civili» corrisponde al gruppo 7, con l'esclusione del sottogruppo 7.300; «int. filantropici» corrisponde al gruppo 8; «org. sindacali» corrisponde al gruppo 11).

Fonte: Salamon - Andheier 1996 (modificato).

Tabella 3. Primi tre settori nonprofit per spesa e occupati (escluso gruppo 11).

Paese	Settore	% spesa	Settore	% occupati
Usa	sanità	55,4	sanità	48,7
	istruzione e ricerca	23,9	istruzione e ricerca	23,3
	servizi sociali	10,4	servizi sociali	14,9
Germania	sanità	36,4	sanità	37,4
	servizi sociali	24,4	servizi sociali	33,8
	promozione sviluppo	15,6	istruzione e ricerca	13,5
Giappone	istruzione e ricerca	44,6	sanità	39,6
	sanità	31,3	istruzione e ricerca	33
	servizi sociali	15,6	servizi sociali	20,7
Gran Bretagna	istruzione e ricerca	45,6	istruzione e ricerca	36,2
	cultura e ricreazione	22	cultura e ricreazione	28,8
	servizi sociali	12,4	servizi sociali	16
Francia	servizi sociali	29,8	servizi sociali	39,1
	istruzione e ricerca	25,5	istruzione e ricerca	23,4
	cultura e ricreazione	18,3	sanità	17,3
Italia	servizi sociali	31,4	servizi sociali	38,6
	istruzione e ricerca	28,1	istruzione e ricerca	31,4
	sanità	21,2	sanità	15,6

Primi tre settori nonprofit, in ciascun paese, per quota percentuale di spesa sulla spesa totale e per quota percentuale di occupati sul totale degli occupati in tutti i settori nonprofit censiti ad eccezione di quello che comprende le organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali (gruppo 11). Dati riferiti al 1990. I settori sono indicati sulla base dell'INCPO («promozione e sviluppo» corrisponde al gruppo 6).

Fonte: Salamon - Andheier 1996 (modificato).

Tabella 4. Organizzazioni nonprofit nei servizi di welfare: spesa e occupati.

Paese	% spesa			% occupati		
	sanità	servizi sociali	tot.	sanità	servizi sociali	tot.
USA	55,4	10,4	65,8	48,7	14,9	63,6
Germania	36,4	24,4	60,8	37,4	33,8	71,2
Giappone	31,3	15,6	46,9	39,6	20,7	60,3
Gran Bretagna	3,8	12,4	16,2	4,8	16	20,8
Francia	14,9	29,8	44,7	17,3	39,1	56,4
Italia	21,2	31,4	52,6	15,6	38,6	54,2

Quota percentuale di spesa e quota percentuale di occupati nei settori della sanità e dei servizi sociali sul totale della spesa e degli occupati in tutti i settori nonprofit censiti ad eccezione di quello che comprende le organizzazioni imprenditoriali, professionali e sindacali (gruppo 11). Dati riferiti al 1990. I settori sono indicati sulla base dell'ICNPO.

Fonte: Salamon - Andheier 1996 (modificato).