

## **Il Terzo Settore come sistema. Elementi per uno sguardo d'insieme\***

Nuccio Iovene, Segretario Generale del Forum Permanente del Terzo Settore, e Maura Viezzoli, Segretario Generale e Responsabile Programmi Europei del CISP

### **1. Che cos'è il Terzo Settore**

Di “Terzo Settore” si parla sempre più spesso. Molti gli attribuiscono un ruolo decisivo nella costruzione del nuovo modello di *Welfare* che impegna tutte le società sviluppate; altri ne sottolineano le potenzialità occupazionali in un'epoca in cui la disoccupazione ha assunto caratteristiche strutturali, anche senza scomodare le “profezie” di Rifkin sulla fine del lavoro; altri ancora ne valorizzano le capacità di aggregazione sociale e partecipazione democratica in una fase in cui le forme tradizionali attraverso le quali queste si realizzavano sono entrate in crisi profonda e forse irreversibile.

Per terzo settore si intendono le decine di migliaia di realtà del mondo dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione sociale, delle Organizzazioni Non Governative (ONG) per la cooperazione allo sviluppo, della mutualità integrativa volontaria del nostro Paese, nate per iniziativa autonoma dei cittadini. Una realtà molto variegata, diversa per storia, dimensioni, modalità operative e orientamenti culturali. Una realtà ricca di esperienze diverse e gelosa delle proprie specificità e competenze, difficile da racchiudere in una definizione sintetica. Molto spesso che parla di terzo settore tende a utilizzare termini diversi pensandoli come sinonimi. Volontariato, *Non-Profit*. Associazionismo, Privato Sociale, Economia Sociale, Terzo Sistema, Economia Civile, Cittadinanza Attiva, vengono usati indifferentemente, suscitando spesso non poche perplessità in chi si sente costretto in una definizione che non lo rappresenta pienamente. Ovviamente esiste anche un dibattito accademico sugli aspetti definitori del terzo settore, ma ci sembrerebbe improprio affrontarlo in questa sede. Quello che ci interessa sottolineare è come molti dei termini a cui ci siamo riferiti mettono in luce una, e una sola, delle caratteristiche proprie del terzo settore.

Il termine “*non-profit*” sottolinea l'assenza di scopo di lucro di queste organizzazioni, ma il terzo settore non è riconducibile esclusivamente a questo aspetto. Quello di “privato sociale” ne sottolinea la natura giuridica privata accompagnata però da una forte valenza sociale, se non addirittura pubblica, ma anche questo aspetto, da solo, non basta a far comprendere la vera natura delle realtà di terzo settore. Il termine “volontariato” indica che, in misura diversa, tutte queste realtà sono in grado di mobilitare e utilizzare una quota consistente di lavoro volontario prestato gratuitamente dalle cittadine e dai cittadini che vi partecipano. E' la presenza di tutte queste caratteristiche contemporaneamente, insieme a una forma organizzativa non occasionale e democratica che definisce oggi, sulla base di una classificazione accettata a livello internazionale, le realtà di terzo settore.

Molte delle realtà che compongono concretamente il terzo settore hanno, però una storia lunga alle loro spalle, quanto meno di decenni. Basti pensare a grandi associazioni come l'ARCI (Associazione Ricreativa Cultura Italiana) o le ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani), o tanti gruppi o cooperative che affondano le loro radici addirittura nel secolo scorso, nel mutualismo del movimento operaio o nella dottrina sociale della Chiesa. Dove sta, allora, l'attualità del terzo settore, perché se ne parla tanto proprio in questa fase?

A renderlo protagonista decisivo dell'attuale momento sono da un lato le profonde novità del contesto nel quale esso si trova a operare e dall'altro la crescita soggettiva di consapevolezza e di ruolo che le molteplici esperienze del terzo settore hanno realizzato, sentendosi “parte” di una realtà, certo composita, ma fortemente unitaria per funzioni e obiettivi.

### **2. Globalizzazione, postfordismo e crisi dei sistemi di Welfare**

Per la prima volta nella storia dell'umanità la crescita economica non si accompagna allo sviluppo sociale. Non solo aumentano le distanze tra Nord e Sud del pianeta e quelle tra ricchi e poveri a livello mondiale (nel 1960 il 20% più ricco della popolazione mondiale deteneva il 70% della ricchezza del pianeta, trentacinque anni dopo, nel 1995 quel 20% ne possiede l'85,8%), ma anche nei Paesi sviluppati vanno drammaticamente crescendo i processi di esclusione sociale. La globalizzazione e la finanziarizzazione dell'economia, la delocalizzazione produttiva e il superamento del modello fordista di produzione, insieme all'enorme processo di innovazione tecnologica introdotto dall'informatica, hanno realizzato, tra gli altri, quel particolare fenomeno della “crescita senza occupazione”.

La disoccupazione non aumenta perché in presenza di una congiuntura economica sfavorevole, ma è dato stabile e duraturo di tutti i Paesi sviluppati e tutte le ricette tradizionali utilizzate per combatterne il fenomeno sembrano essere, alla luce dei risultati, inefficaci. Per ricordare il paradosso illustrato da Lunghini nel suo “L'età dello spreco”: mentre si producono sempre più merci con sempre minor lavoro umano, aumentano

\* Tratto da: Nuccio Iovene e Maura Viezzoli (a cura di), *Il libro del Terzo Settore. L'universo del non-profit tra impresa e solidarietà sociale*, Adn-kronos-libri, Roma, gennaio 1999.

bisogni sociali che restano largamente insoddisfatti, a cui né il mercato né lo Stato sembrano in grado di corrispondere.

Questo mutamento epocale avviene contestualmente, per certi versi ne è insieme causa ed effetto, all'entrata in crisi dei tradizionali sistemi di protezione sociale. La chiave di accesso ai diritti di cittadinanza, nell'epoca fordista, era il lavoro. Un lavoro "stabile e sicuro" in grado di occupare per intero la fase centrale della vita tra le due relativamente brevi della formazione e della pensione. Una simile chiave di accesso ai diritti di cittadinanza, se rimanesse l'unica, non farebbe altro che perpetuare un'ingiustizia nei confronti di coloro che, sempre più numerosi, sono esclusi dal mercato del lavoro e lo sarebbero anche dalla società. I sistemi di *Welfare* sono entrati in crisi per una molteplicità di motivi: la crisi fiscale degli Stati, individuata da O'Connor nei primi anni Settanta, che non consente oltre un certo limite di ricorrere al prelievo fiscale per finanziare bisogni sociali crescenti; la rivoluzione demografica e il calo della natalità insieme alla significativa crescita dell'età media che, nei Paesi ricchi, ha fatto traballare il sistema previdenziale; la profonda modifica della scansione temporale delle diverse fasi della vita tra formazione, lavoro e pensione e la drastica riduzione della base produttiva tradizionale contemporaneamente all'affermarsi di nuove forme di lavoro flessibile e temporaneo che determinano, per un numero sempre crescente di persone, l'entrata e l'uscita dal mercato del lavoro; l'estendersi dei processi di esclusione sociale a cui il *Welfare* non riesce a far fronte.

Ma questi dati di "contesto", strutturali, non sono gli unici alla base della crisi del *Welfare*. A essa hanno contribuito, in maniera altrettanto rilevante, la burocratizzazione, i costi elevati, la rigidità organizzativa dei servizi, spesso frutto di un'attenzione rivolta esclusivamente alle esigenze e ai bisogni degli operatori invece che degli utenti, la conseguente disumanizzazione dei servizi erogati, la cosiddetta "asimmetria informativa" che mette chi ne usufruisce in condizioni di dipendenza e subalternità nei confronti di chi li eroga. Fuori da facili generalizzazioni, in molti dei casi di servizi erogati e gestiti direttamente dallo Stato, ai suoi diversi livelli, questi problemi sono presenti e non hanno semplice soluzione, come testimoniano le difficoltà di tutti i tentativi di riforma, snellimento e qualificazione della pubblica amministrazione. Il caso italiano, poi, è per molti versi esemplare: il nostro sistema di protezione sociale è stato fortemente segnato da un'impronta assistenzialistica e clientelare, che in più occasioni nel passato aveva suscitato critiche e proteste, e senza contenere al proprio interno nessuna seria misura nella lotta alla povertà, alla disoccupazione, con politiche sociali localizzate in alcune aree del Paese e fortemente squilibrate.

Ci si trova, insomma, in un circolo vizioso che sembrerebbe impossibile spezzare. E che rischia di aumentare i processi di disgregazione sociale, di corporativizzazione, chiusura localistica, sfiducia nella politica, tanto da mettere in discussione la stessa tenuta sociale della democrazia e far parlare tanti, non ultimo Ralf Dahrendorf, del rischio di una possibile deriva autoritaria delle nostre società.

Il terzo settore si afferma e agisce in questo contesto assolutamente in controtendenza. Interviene in tutti quei campi (dalla tutela ambientale alla promozione culturale, dalla promozione sportiva ai servizi socio assistenziali, dalla tutela dei diritti alla protezione civile, solo per citarne alcuni) in cui a scambiarsi non sono merci, ma "beni relazionali" per produrre i quali occorre una grandissima componente di lavoro umano, non sostituibile dall'innovazione tecnologica, e un forte radicamento territoriale, un grande legame comunitario. Questi campi sono, al tempo stesso, decisivi in una concezione rinnovata di *Welfare*, perché rispondono a bisogni insoddisfatti o diritti emergenti, sui quali né lo Stato né il mercato si impegnano o sono in grado di farlo, e per i quali il terzo settore può operare contenendo i costi e garantendo una efficacia, oltretutto una efficienza, maggiori grazie a una grande flessibilità operativa, alla sensibilità sociale, nonché alla forte motivazione ideale dei suoi protagonisti (in molti casi operatori, utenti e volontari), alla capacità di mobilitare gratuitamente risorse umane e materiali (tramite le donazioni) assai significative. Questa capacità di leggere i bisogni, di stare dalla parte degli ultimi, di organizzare ed esprimere la cittadinanza attiva nelle sue diverse forme ed esperienze, di promuovere una dimensione sociale e collettiva, rende decisive le realtà del terzo settore come soggetti attivi della democrazia e della tenuta del tessuto sociale.

Ecco perché alla fine del secolo il terzo settore assume un ruolo e una centralità mai conosciuti prima.

### **3. La consistenza e l'evoluzione del Terzo Settore**

Non esistono dati "ufficiali" sulla consistenza del terzo settore nel nostro Paese. L'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) ha realizzato una prima parziale rilevazione solo in occasione dell'ultimo censimento generale del 1991, non ritenendosi sino ad allora importante avere una conoscenza di questa realtà, della sua rilevanza sociale, economica e occupazionale. Alla carenza di dati ufficiali hanno sopperito numerose ricerche. Quello che qui ci preme sottolineare è però come una grande crescita delle esperienze di associazionismo, volontariato e cooperazione sociale sia avvenuta lungo tutto il corso degli anni Ottanta, quando l'attenzione della politica, dell'economia e della stessa cultura erano rivolte in tutt'altra direzione, e concetti come "solidarietà" erano considerati desueti e fuori moda. Le realtà di terzo settore erano considerate come il luogo dei "buoni sentimenti", ragazzi di buon cuore da incoraggiare e liquidare con una pacca sulle spalle. Eppure, per chi avesse voluto coglierli, i segnali di questo sviluppo non mancavano di certo.

La crescita dell'associazionismo ambientalista e di quello dei diritti, il profondo rinnovamento dell'associazionismo culturale e di promozione sociale (tra tutti si pensi all'ARCI da cui nacquero, proprio in quegli anni, la Lega per l'Ambiente, l'ARCI-Gay o l'ARCI-Gola), il moltiplicarsi delle ONG per la cooperazione allo sviluppo, la nascita dell'Associazione per la Pace, il radicarsi di esperienze di volontariato nei campi delle tossicodipendenze, del disagio mentale, dell'immigrazione e della lotta al razzismo, della lotta all'AIDS, lo stesso associazionismo dei consumatori affondano tutti le loro radici tra la fine degli anni Settanta e il corso di tutti gli anni Ottanta. Tanto da determinare, alla fine del decennio, per l'esattezza nel febbraio del 1989, il primo tentativo di aggregazione del mondo associativo, che sfocerà nella convenzione dell'associazionismo di Verona. Non a caso, i primi seri segnali di attenzione sul piano legislativo, arrivati quasi a sancire questo percorso, saranno la legge 49 del 1987 sulla cooperazione allo sviluppo e le leggi 266 sul volontariato e 381 sulla cooperazione sociale, entrambe del 1991.

Lo sviluppo territoriale, la nascita di nuovi campi e settori di attività, dopo la conquista di questi primi strumenti legislativi, si coniuga per la prima volta con una forte visibilità pubblica, un interesse sempre meno superficiale da parte dei media, un'attività di ricerca e documentazione sul campo in grado di fornire primi elementi di conoscenza meno occasionali, l'avvio di primi contatti e la sperimentazione di forme di coordinamento a livello internazionale.

Nel 1989, a Parigi, in occasione della prima conferenza europea dell'economia sociale, presieduta da Mitterrand, viene fondato, su iniziativa delle principali realtà associative di Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Spagna, Belgio e Lussemburgo, il Comitato Europeo delle Associazioni d'interesse Generale (CEDAG) con l'obiettivo non solo di coordinare e scambiare le informazioni tra le diverse esperienze nazionali, ma anche di mettere in collegamento le reti europee settoriali già esistenti e avviare un'attività di lobby nei confronti del Parlamento e della Commissione europea.

La legge quadro sul volontariato, pur realizzando un riconoscimento dei gruppi e delle associazioni di volontariato esclusivamente su base regionale, fornisce l'occasione di realizzare un'ulteriore forma di coordinamento e rappresentanza nazionale attraverso la costituzione della Conferenza Permanente dei Presidenti delle Associazioni e Federazioni del Volontariato, a cui aderiranno 25 tra le principali associazioni di volontariato del Paese.

Lo specifico riconoscimento legislativo ottenuto dalle cooperative sociali, attraverso l'individuazione di benefici e strumenti di sostegno maggiori rispetto a quelli riservati al movimento cooperativo tradizionale, in virtù delle attività socio-assistenziali svolte (cooperative di tipo A) o dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (cooperative di tipo B), determina non soltanto una crescita esponenziale del numero delle cooperative e della loro diffusione sul territorio, ma anche la necessità di costruire una propria visibilità spesso non adeguatamente realizzata, e sicuramente non più gestibile in via esclusiva, attraverso le forme tradizionali della rappresentanza del movimento cooperativo (Confcooperative, Lega delle Cooperative, ecc.).

Nei primi anni Novanta, su iniziativa e coordinamento della John Hopkins University di Baltimora (USA), prende il via la prima ricerca internazionale sul *non-profit*. Condotta in 12 Paesi, di cui 5 sviluppati e i rimanenti in via di sviluppo, e utilizzando i medesimi criteri di rilevazione, consente di effettuare prime comparazioni sulla presenza e consistenza del terzo settore nelle diverse realtà e soprattutto misurarne l'incidenza sul Prodotto Interno Lordo e sull'occupazione, parametri sino ad allora mai presi in considerazione. Nel nostro Paese la ricerca sembra squarciare un velo: le decine di migliaia di associazioni, gruppi di volontariato, cooperative sociali davano lavoro, nel 1992, a più di 400.000 occupati equivalenti tempo pieno (considerando la presenza di lavoro a tempo parziale e di altre forme di impiego, gli occupati effettivi erano molti di più), pari a quanti ne occupava allora l'intero settore del credito e delle assicurazioni. Il contributo al PIL del terzo settore italiano era, sempre nel '92, dell'1,8%. Questi due dati hanno contribuito, in maniera significativa, a dare rilievo al dibattito sul ruolo e soprattutto sulle potenzialità del terzo settore. Quanti avevano, sino ad allora, sottovalutato questa realtà dovevano cominciare a ricredersi. Non solo si delineava un Paese nel quale il terzo settore aveva una sua consistenza e rilevanza, ma si faceva notare come, nonostante questi dati, l'Italia fosse ancora l'ultimo tra i Paesi sviluppati presi in esame, dopo Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania e Francia.

Mentre i grandi giornali economici, la Confindustria, i sindacati, le altre parti sociali scoprono il terzo settore, all'interno di quest'ultimo si sviluppa un dibattito molto acceso. Mettere troppo l'accento sulle potenzialità economiche e occupazionali non rischia di distogliere l'attenzione dalle finalità, dai valori, dal ruolo sociale che queste esperienze hanno maturato?, si chiedono in molti. La gratuità che è propria della prestazione volontaria, il disinteresse che muove ogni giorno milioni di giovani e anziani a favore del proprio prossimo, sia esso il portatore di handicap o il profugo della Bosnia, non rischiano di essere "corrotti" dall'eccessiva attenzione proveniente dal mondo della politica, delle istituzioni, dell'impresa? Preoccupazioni legittime, che sarebbe sbagliato sottovalutare, frutto comunque di un approccio che si potrebbe definire "ideologico" e che era stato in grado di condizionare fortemente la stessa produzione legislativa precedente. In nessun altro Paese del mondo il terzo settore è mai stato sottoposto alla frammentazione legislativa, tuttora priva di una soluzione unitaria, che ha conosciuto in Italia.

L'idea di un volontariato, mondo esclusivo della gratuità e dell'altruismo, nettamente distinto e separato dalla cooperazione sociale orientata alle convenzioni con gli enti pubblici, e condizionata dai fatturati e dalle compatibilità economiche, ed entrambi distanti da un associazionismo rivolto esclusivamente al

soddisfamento dei bisogni dei propri associati, è un'idea che non tiene conto della realtà, dei suoi sviluppi, delle continuità e degli intrecci che esistono tra le diverse esperienze.

Solo chi non conosce questo mondo, e lo vede dall'esterno e superficialmente, può non sapere quanti sono i gruppi di volontariato che nel corso del loro lavoro con i tossicodipendenti si sono dovuti porre il problema di un inserimento lavorativo come base decisiva del recupero sociale dei soggetti con cui operavano, e della creazione di un'impresa sociale da affiancare all'associazione di volontariato; e quante sono le associazioni che organizzano contemporaneamente il tempo libero dei propri associati, l'attività culturale e sportiva del quartiere in cui operano, le iniziative di solidarietà da realizzare attraverso la sua trasformazione; o ancora quante attività, per esempio per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, sono nate da iniziative esemplari di associazioni ambientaliste che hanno così sensibilizzato l'opinione pubblica, le pubbliche amministrazioni, le aziende municipalizzate e successivamente hanno reso necessaria una struttura economica e imprenditoriale in grado di far fronte, in forma stabile, alle esigenze da loro stessi sollevate. Gli esempi potrebbero continuare all'infinito. Se alla base del terzo settore non fosse stata presente una forte consapevolezza delle comuni origini e obiettivi, non sarebbe avvenuta, nel corso degli ultimi anni, la significativa inversione di tendenza rispetto alla frammentazione e alla separatezza precedenti.

#### **4. Il Forum Permanente del Terzo Settore**

Come si è visto, il contesto culturale e sociale degli ultimi anni ha, oggettivamente, fornito delle *chances* al terzo settore, ma non era assolutamente scontato che quest'ultimo sarebbe stato in grado di coglierle positivamente. A segnare una svolta nel ruolo e nell'iniziativa del terzo settore, in Italia, è stata indubbiamente la nascita del Forum Permanente. I precedenti tentativi di aggregazione, anche se molto importanti, non erano mai riusciti ad andare oltre la singola manifestazione o iniziativa per cui erano stati realizzati, oppure erano legati a specificità settoriali, spesso molto precarie.

La novità del Forum, esperienza che è oggetto di interesse anche all'estero, sta nell'essere riuscito a costituire, passo dopo passo, una sede ampia di confronto permanente tra le diverse realtà del terzo settore, una prima significativa elaborazione comune, una interlocuzione politico-istituzionale molto forte, una formula organizzativa al tempo stesso snella e rispettosa delle storie, delle identità associative che in esso confluiscono.

Il Forum ha preso il via nell'autunno del 1994 su iniziativa di alcune tra le principali organizzazioni di terzo settore del nostro Paese. L'occasione era stata fornita dalla Legge finanziaria dell'allora Governo Berlusconi, che conteneva tagli rilevanti alla spesa sociale e alimentava profonde iniquità. Con il titolo "la solidarietà non è un lusso" venne organizzata a Roma una manifestazione nazionale, a cui parteciparono oltre cinquantamila cittadini, preceduta da un "forum" di discussione che coinvolse tutto il mondo dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione sociale, delle ONG di sviluppo, della mutualità del nostro Paese. Il successo dell'iniziativa fu tale da far pensare non più a un'occasione episodica, ma alla possibilità di dar vita a un coordinamento stabile. I mesi che seguirono furono impiegati nella stesura di un primo manifesto e di una carta di intenti da far sottoscrivere a tutte le associazioni interessate a condividerli. Un anno dopo la manifestazione, nel novembre 1995, nel corso di un'assemblea nazionale a cui parteciparono gli organismi dirigenti di tutte le associazioni promotrici e alla presenza dell'allora ministro della Solidarietà sociale del Governo Dini, senatore Adriano Ossicini, furono adottati, nella loro forma definitiva, il manifesto e la carta di intenti e nominato un primo coordinamento, anche se ancora informale, del Forum, che nel frattempo aveva scelto di autodefinirsi "permanente", del terzo settore.

Nei mesi successivi il Forum si trovò a fare i conti con l'ennesima fine anticipata della legislatura e si cimentò nella definizione di un programma in dodici punti che fu proposto ai diversi schieramenti elettorali in campo. Tra le proposte vi era la rapida approvazione della normativa fiscale che prevedeva il riordino degli enti non commerciali e l'istituzione delle ONLUS (Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale) predisposta, anche per iniziativa del Forum, dal ministro delle Finanze del Governo Dini, Augusto Fantozzi; il completamento della normativa di riconoscimento del terzo settore, e in particolare la legge quadro sull'associazionismo; la riforma delle leggi sull'obiezione di coscienza e la cooperazione allo sviluppo; il rafforzamento e l'adeguata dotazione di risorse del ministero della Solidarietà sociale; l'avvio di nuove politiche sociali basate sul riconoscimento e la promozione di nuovi diritti di cittadinanza; una diversa e maggiore attenzione ai giovani e alle politiche formative nonché all'ambiente, inteso non solo come vincolo, ma come risorsa; una normativa di incentivazione dell'impresa sociale e del lavoro nel terzo settore anche attraverso l'istituzione di un fondo nazionale per la lotta all'esclusione sociale e il sostegno a forme di finanza etica; una diversa sensibilità ai temi della comunicazione sociale e al diritto a comunicare; infine, il riconoscimento del ruolo costituente del terzo settore nella prospettiva della riforma della Costituzione.

Questa piattaforma è stata, nei mesi successivi alle elezioni dell'aprile 1996, il punto di riferimento di tutte le iniziative del Forum. In questo quadro si avvia un'intensa trattativa con il Governo Prodi, che il Forum incontra per la prima volta nel luglio 1996, si costituisce il "tavolo di confronto permanente tra parlamentari e terzo settore", a cui aderiscono oltre 150 tra deputati e senatori di diverse forze politiche, inizia il confronto con le altre parti sociali, in primo luogo il sindacato. L'Europa del trattato di Maastricht, i temi del lavoro in vista della

conferenza nazionale per l'occupazione, tanto annunciata e mai più realizzata, lo sviluppo del Mezzogiorno attraverso la valorizzazione delle risorse della società civile, le proposte per la revisione della seconda parte della Costituzione avanzate alla Commissione Bicamerale sono le questioni sulle quali si incentrano l'impegno e le iniziative del Forum, che determinano la crescita della capacità di elaborazione comune, dello scambio di esperienze, della valorizzazione delle conoscenze e competenze di ciascuno dei componenti.

Questo percorso, intenso e impegnativo, conferma in tutti i protagonisti, che nel frattempo continuano ad aumentare, la convinzione dell'utilità dell'esperienza del Forum e della possibilità di una sua ulteriore crescita attraverso la costituzione di una vera e propria "associazione di associazioni" che superi l'informalità e cominci a definire, con la stipula di un "patto associativo", le regole e le modalità dello stare insieme.

Il 19 giugno 1997, dopo una lunga fase di discussione e confronto interno, in cui emergono anche perplessità e dubbi di fondo, il Forum Permanente del Terzo Settore, alla presenza di tutti i soggetti che avevano partecipato alla fase precedente, si costituisce formalmente eleggendo un Consiglio nazionale, un Segretario generale, tre portavoce che si alterneranno nel corso dei tre anni di mandato, e un tesoriere. L'approdo di questo lungo cammino non si esaurisce in un dato burocratico-formale, ma testimonia la nascita di un nuovo soggetto della rappresentanza sociale del nostro Paese. L'idea che in una società complessa la rappresentanza possa essere esercitata, in forma esclusiva, dai soggetti tradizionali quali il sindacato e gli imprenditori non prende in considerazione le profonde trasformazioni che nel corso degli anni sono venute avanti. Chi rappresenta i sette milioni di poveri presenti in Italia e censiti dall'ISTAT? Chi rappresenta quel 12,5% di disoccupati, prevalentemente giovani diplomati e laureati, in gran parte donne, e soprattutto meridionali alla drammatica ricerca di un'occupazione? Chi rappresenta quel milione e duecentomila lavoratori titolari di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o i tre milioni con partita IVA che operano con un unico committente, o ancora il milione di lavoratori impegnati in prestazioni occasionali? Chi rappresenta i settecentomila immigrati presenti in Italia? E chi rappresenta i tanti soggetti vittime di svantaggi fisici, psichici o sociali? Chi le ragioni dell'ambiente e del territorio, dei cittadini in quanto consumatori o utenti della pubblica amministrazione?

Ovviamente il Forum Permanente del Terzo Settore non si illude di "rappresentare", nella forma classica a cui eravamo abituati, tutte queste realtà, ma non vuole essere neanche una semplice lobby portatrice degli interessi delle associazioni a esso aderenti. L'ambizione è quella di non rassegnarsi alla frantumazione corporativa della società, di valorizzare appieno la capacità di creare coesione sociale e partecipazione democratica nei territori in cui si opera, di essere testimoni della "questione sociale", sempre più drammatica, che il Paese vive.

E' sulla base di questa scelta (sintetizzata nello slogan: "Mi riguarda. Il futuro del Paese nelle mani dei cittadini") che il Forum si è impegnato per una profonda riforma del *Welfare* e ha proposto un vero e proprio "Patto per la Solidarietà" con il Governo, sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Romano Prodi, al termine della prima *Convention* della Solidarietà svoltasi a Padova il 18 aprile 1998 alla presenza dei ministri del Lavoro, Tiziano Treu, e della Solidarietà sociale, Livia Turco.

La crisi del Governo Prodi del settembre 1998 poteva segnare una pesante battuta d'arresto di questo percorso. Determina proprio all'indomani di una proposta di Legge finanziaria che per la prima volta aveva accolto numerose proposte avanzate dal Forum nell'ambito delle consultazioni avviate dal Governo con le diverse parti sociali, la crisi si è risolta con l'insediamento di un nuovo esecutivo che fin dall'inizio ha sostanzialmente confermato gli impegni nei confronti del terzo settore. Si sono ampliati il fondo sociale e le misure concrete di lotta alla povertà, si è prevista l'estensione alle imprese sociali delle agevolazioni già disponibili per le piccole e medie imprese, si è individuata la copertura finanziaria di importantissimi provvedimenti legislativi che stanno particolarmente a cuore alle realtà del terzo settore (dalla legge quadro sul riordino dei servizi alla persona alla legge quadro sull'associazionismo di promozione sociale, solo per citare i principali), sono aumentati i fondi per la cooperazione allo sviluppo, si sono individuate le risorse e definiti i poteri della cosiddetta *Authority* prevista in occasione del varo della nuova normativa fiscale per gli Enti Non Commerciali e le ONLUS, non ancora istituita, ci si è impegnati per la soluzione definitiva della controversa questione dell'IVA sulle ambulanze per le associazioni di volontariato di protezione civile.

Ma la novità più significativa, nella direzione di un pieno riconoscimento del terzo settore e di un suo diretto coinvolgimento, è rappresentata dall'impegno del nuovo Presidente del Consiglio, Massimo D'Alema, a promuovere un nuovo "Patto Sociale" facendone protagonisti non solo i soggetti tradizionali (Governo, Confindustria e sindacati), ma anche il terzo settore, la piccola impresa e le autonomie locali.

## 5. Il Terzo Settore come sistema

La fase costituente in cui il terzo settore è impegnato non ha prodotto solo la nascita del Forum Permanente del terzo settore. Questa esperienza, se fosse rimasta isolata, si sarebbe rivelata probabilmente assai fragile. In realtà, essa ha proceduto contemporaneamente - favorendolo in grande misura - al moltiplicarsi di esperienze concrete di collaborazione e alla costruzione di strumenti operativi unitari. Terminata l'illusione dell'autosufficienza, secondo la quale qualunque organizzazione, grande o piccola che fosse, sarebbe stata in

grado di fare tutto da sé, il terzo settore ha imparato a lavorare insieme, a darsi obiettivi comuni riuscendo a determinare un effetto moltiplicatore in altri momenti impensabile.

(...)

## **6. L'assemblea delle ONG italiane di cooperazione allo sviluppo**

Il 25 ottobre 1997 le Organizzazioni Non Governative di sviluppo (ONG), riunite in assemblea costituente, hanno dato vita all'Associazione delle ONG italiane. L'Associazione, a cui aderiscono circa 145 ONG, costituisce la forma più ampia e rappresentativa di aggregazione del mondo non governativo impegnato nella cooperazione allo sviluppo.

### **6.1. Un po' di storia**

Le ONG italiane (di cui circa due terzi sono coordinate in tre federazioni storiche - CIPSI, COCIS, FOCSIV; altre sono coordinate in associazioni di associazioni e circa un terzo sono non federate) nascono attorno agli anni Sessanta come movimento associativo spontaneo a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS). Solo verso la fine degli anni Sessanta vengono identificate e riconosciute, anche a livello normativo, dalle istituzioni internazionali e nazionali come un soggetto con cui stabilire relazioni di collaborazione per la attuazione di programmi di sviluppo nei PVS.

L'evoluzione del quadro legislativo a livello nazionale, sino alla Legge 49 del 1987, attualmente in vigore, chiarisce il ruolo delle ONG come "soggetti" di cooperazione allo sviluppo, che intervengono con iniziative e soggetti propri sia nei Paesi in via di sviluppo che in Europa; che operano anche attraverso l'invio di personale, volontario e cooperante; che puntano a coniugare la motivazione ideale con la competenza professionale.

L'attuale Legge riconosce, attraverso il conferimento dell'idoneità, soltanto una parte della realtà associativa italiana che opera concretamente a favore dei Paesi del Sud e dell'Est del mondo. La nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo dovrebbe sostenere maggiormente, e in forme diverse, l'impegno di tutti i soggetti che oggi sono di fatto operativi sul versante della cooperazione internazionale: ONG, associazionismo e terzo settore, enti locali.

### **6.2. L'Associazione delle ONG**

L'Associazione delle ONG italiane si prefigge lo scopo di diffondere e sostenere la cultura della cooperazione internazionale e contemporaneamente le specificità delle singole Organizzazioni; vuole promuovere le strategie e le politiche non governative della cooperazione allo sviluppo; ha una funzione di rappresentanza verso l'esterno; favorisce diverse forme di aggregazione tra organizzazioni.

La costituzione dell'Associazione delle ONG italiane rappresenta il punto di arrivo fortemente innovativo di un percorso di coordinamento tra soggetti che appartengono a un mondo tradizionalmente abbastanza frammentato che, negli ultimi anni, anche sollecitato dalle numerose esperienze di rete in atto nel terzo settore, sta operando un serio sforzo di rinnovamento.

La ridefinizione degli strumenti della propria rappresentanza, attraverso la costituzione dell'Associazione, che si pone non in alternativa ma accanto alle forme di coordinamento politico e operativo già esistenti, rappresenta senz'altro un segno tangibile di tale processo.

E', infatti, in atto una riflessione che coinvolge le ONG italiane, ma anche tutto il mondo non governativo di sviluppo europeo, e che riguarda la ridefinizione del proprio ruolo alla luce di almeno tre considerazioni: la necessità di confrontarsi con un contesto internazionale completamente mutato all'indomani della fine della guerra fredda, tra cui l'aumento di conflitti locali e regionali; l'inefficacia di molti dei programmi di sviluppo promossi dalla comunità internazionale, dai governi e anche dalle ONG di fronte al persistere in molti Paesi del mondo di condizioni di povertà insostenibile; l'emergere di soggetti nuovi sulla scena internazionale, come una società civile che in tutti i Paesi del Sud del mondo e dell'Est europeo sta diventando sempre più attiva.

### **6.3. Il contesto**

La fine della guerra fredda, come molti studiosi hanno osservato, ha indotto profondi cambiamenti negli equilibri geo-politici mondiali che, tra l'altro e per diversi motivi, hanno avuto l'effetto di far aumentare le conflittualità locali e regionali, e di porre in netto svantaggio i Paesi poveri del mondo che erano parte, e in qualche modo beneficiavano, di una logica di alleanze contrapposte. Proprio in questi Paesi l'impatto della

globalizzazione e delle politiche internazionali è più drammatico e assume forme preoccupanti soprattutto perché rischia di accentuare unicamente l'aspetto di crescita incontrollata di un mercato libero su scala mondiale, invece di favorire lo sviluppo di politiche economiche che siano il risultato di una riflessione globale, che includa considerazioni di tipo politico ed etico, che dovrebbe informare le scelte economiche.

La maggiore consapevolezza dell'interdipendenza delle economie mondiali non porta a maggiori investimenti dei Paesi ricchi a favore dei Paesi poveri. Proprio sul versante delle disponibilità finanziarie si assiste a un declino del volume di aiuto pubblico allo sviluppo da parte dei Paesi OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico).

Mentre in Europa, sul versante politico, si registra l'incapacità dell'Unione Europea di avviare una politica estera comune, rendendo coerenti le principali scelte strategiche a essa connesse: la politica di cooperazione allo sviluppo; la politica di sicurezza europea; la politica commerciale.

## 6.4. Il ruolo delle ONG

Di fronte a tutto questo, il ruolo delle ONG assume maggiore rilievo. L'azione delle ONG, che a livello internazionale sono diventate il quarto donatore su scala mondiale, si rivolge ormai sia all'attuazione di programmi sul campo, sia all'impegno sul versante della pressione politica sul piano nazionale e internazionale. Pensiamo ad esempio al ruolo importante e nuovo svolto dalle ONG, assieme a tutta la società civile mondiale, al Summit sullo sviluppo sociale del '95 a Copenaghen o alla Conferenza delle donne di Pechino nello stesso anno.

Uno dei dati più nuovi, inoltre, è senz'altro costituito dall'emergere di un nuovo insieme di soggetti costituiti dalle organizzazioni non governative del Sud e dell'Est, che sempre più, anche con l'appoggio delle ONG del Nord, rafforzano il proprio ruolo politico e sociale rispetto ai propri governi e nelle istanze internazionali.

Le ONG italiane, attive fin dagli anni Sessanta, eredi del movimento missionario cattolico e dei gruppi laici di solidarietà internazionale, sono oggi pronte a un approfondimento della propria vocazione internazionale. All'interno del terzo settore italiano, rappresentano una componente che può essere portatrice di un "sapere" peculiare e di una progettualità fortemente ancorati a una pratica di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che è il frutto di una consapevolezza sempre più planetaria dei problemi e delle soluzioni.

D'altra parte, la complessità dei problemi e la diversità degli strumenti che ciascun soggetto è in grado di mettere in campo, suggeriscono di promuovere al massimo le sinergie con l'associazionismo, le cooperative sociali e le altre componenti del terzo settore, che costituiscono un patrimonio inestimabile di idee e pratiche sociali da valorizzare nel ridisegnare la teoria e la pratica della cooperazione allo sviluppo.

## 7. In conclusione

Il terzo settore è ancora in piena fase costituente. Se si guarda con distacco alla sua crescita e al suo sviluppo, non si possono non notare gli enormi passi avanti compiuti negli ultimi anni. Tutto bene, dunque? Dare di sé un'immagine edulcorata sarebbe sbagliato oltre che inutile. Se si è posto l'accento sulle conquiste e sui risultati ottenuti è per far meglio comprendere il ruolo che il terzo settore è chiamato a svolgere, le sue responsabilità e le sue enormi potenzialità. Tutto ciò è nelle cose, ma dipenderà dalla capacità soggettiva delle realtà del terzo settore saperle cogliere al meglio. Avendo la consapevolezza che altri guardano al terzo settore in modo strumentale e assai discutibile. Nei confronti del terzo settore si possono riconoscere infatti atteggiamenti riconducibili a due facce opposte della stessa medaglia: il primo che potrebbe essere definito neoliberalista, è quello che teorizza lo "Stato Minimo" in cui la responsabilità pubblica lascia il posto al libero dispiegarsi del mercato come unico regolatore dei rapporti tra le persone, abbandonando tutte le funzioni "improprie" fin qui assicurate. I sostenitori di quest'idea sanno bene che il suo affermarsi avrebbe costi sociali altissimi e, se qualcuno di "buon cuore" fosse disponibile a farsene carico, questo faciliterebbe di molto le cose.

Il secondo, che potrebbe essere definito neo-statalista, è quello che assegna un ruolo al terzo settore unicamente con l'obiettivo di contenere i costi dei servizi erogati, in un'ottica di pura esternalizzazione, in attesa di tempi migliori. Entrambi questi atteggiamenti contemplanò un terzo settore più o meno consistente, ma comunque subalterno e marginale, funzionale a logiche altre, pronto a essere emarginato al primo cambiamento di scenario. Moderni "monatti" alle prese con le pesti sociali del nuovo millennio o *longa manus* di uno Stato che cambia solamente le modalità, e non anche contenuti e qualità, del proprio intervento.

Il rischio di essere risucchiati in uno di questi due scenari è molto forte, ma non inevitabile. Lo stesso sospetto che il terzo settore possa farsi complice di uno smantellamento del sistema di *Welfare* pubblico e luogo di precarizzazione del lavoro, se non viene brandito come anatema ideologico e utilizzato per facili e gratuite generalizzazioni, non può che suscitare una sana discussione e una forte mobilitazione per fugare ogni dubbio.

Non è un caso che il terzo settore nel nostro Paese sia fortemente impegnato per dotarsi di strumenti che attestino la "qualità sociale" dei servizi erogati e delle attività svolte, come testimonianza il lavoro per giungere a

una Carta della Donazione che garantisca diritti e trasparenza ai donatori e aumenti la fiducia e le opportunità alle associazioni, o quello per definire un codice di autoregolamentazione delle cooperative sociali. La stessa crescita delle opportunità formative offerte per operatori e dirigenti del terzo settore dalle Università pubbliche e private del Paese è un'ulteriore testimonianza delle potenzialità e al tempo stesso delle speranze di crescita che al terzo settore si assegnano. E anche del bisogno di nuove capacità professionali indispensabili a sostenerne lo sviluppo.

Ma il terzo settore può dispiegare compiutamente tutte le proprie capacità solo all'interno di una dimensione di "economia sociale" che, nel nostro Paese, stenta ancora ad affermarsi. Né il sindacato né il movimento cooperativo sembrano voler cogliere la nuova stagione che si apre. Un'alleanza strategica tra terzo settore e questi soggetti potrebbe democratizzare l'economia e irrobustire la società, contrastare i poteri forti e sostenere una prospettiva di profondo cambiamento, saldare un nuovo blocco sociale destinato altrimenti a una guerra tra poveri e meno poveri, e creare le condizioni per una riforma profonda della politica.

Una prospettiva del genere richiede grande coraggio e grande capacità di innovazione e non la difesa dell'esistente, o il prevalere della paura di vedere ridimensionata la propria capacità di rappresentanza. Se il terzo settore vuole essere all'altezza delle proprie responsabilità, non può non impegnarsi in questa direzione, superando diffidenze e pigrizie altrui, mettendosi a disposizione di un progetto e di un obiettivo più ampio e ambizioso: quello di costruire più che un Paese "normale", un Paese migliore.