

# Alcuni interrogativi sul terzo sistema

Giovanni Nervo

Il tema del terzo settore era affiorato la prima volta nel seminario di Malosco su «L'area del volontariato organizzato oggi» (1987) ed era stato approfondito sotto la guida del prof. Borzaga nel seminario di Bassano del Grappa (1990). Allora si parlava, forse meglio, di «terzo sistema».

Il terzo settore ha un grande valore perché mette in evidenza le risorse che ha la società civile e il valore delle sue libere iniziative. È però anche un fenomeno molto complesso, in continua e rapida evoluzione e presenta anche aspetti problematici. Ne elenco brevemente sette.

1. La poca chiarezza nell'identificazione delle sue diverse componenti e dei rapporti fra di esse. Si usa il termine terzo settore, come si trattasse di una identità omogenea, mentre è un arcipelago di realtà diverse, che hanno in comune alcuni elementi come la spontaneità, l'obiettivo non di lucro, la solidarietà come ispirazione, ma poi hanno caratteristiche proprie molto differenziate.

La nebbia aumenta ancora di più quando, invece del termine terzo settore, si usa quello di volontariato, comprendendo con esso tutte le espressioni del terzo

**Poca chiarezza  
sull'identità  
delle componenti**

settore: questo tipo di confusione si riscontra più spesso in pubblici amministratori e uomini politici.

La necessità di definire con chiarezza l'identità specifica di ciascuna componente del terzo settore si rende evidente perché hanno origini e processi di evoluzione diversi, fanno riferimento a normative diverse, hanno capacità di lavoro diverse; soltanto se si chiariscono bene le specifiche identità è possibile creare sinergie.

2. Un secondo punto problematico, collegato con la chiara definizione dell'identità, è la confusione fra cooperative sociali e cooperative di lavoro sociale.

La legge 381/91, che regola le cooperative sociali, considera due tipologie di cooperative sociali: quelle che hanno come scopo la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; quelle che hanno come scopo lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Le une e le altre hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini: per questo si chiamano cooperative sociali, e non soltanto cooperative di lavoro sociale.

Ma, per capire completamente questa realtà sociale, è utile risalire alla sua storia. Fino a 20 anni fa esistevano soltanto le cooperative di lavoro, regolate dalla normativa generale della cooperazione, come quelle che costruiscono strade, ponti ecc. Alcune cominciarono a lavorare nel sociale. Lo scopo sociale era il lavoro dei soci. Di solito facevano capo alla lega delle cooperative.

Nel 1980 la Fondazione Zancan tenne a Malosco (Trento) un seminario internazionale (Francia, Germania, Italia) sul tema: «Inserimento lavorativo e sociale dei giovani handicappati: ruolo della cooperazione e del volontariato»: fu il battesimo delle cooperative di solidarietà sociale. Lo scopo sociale era appunto il reinserimento di persone svantaggiate.

#### **Confusione fra cooperative sociali e cooperative di lavoro sociale**

Le prime erano imprese autogestite che davano lavoro ai soci e vivevano del loro lavoro. Le seconde davano lavoro a persone che per definizione rendevano poco (handicappati, tossicodipendenti, ex carcerati ecc.) e il lavoro era soltanto un mezzo, perché il fine era il reinserimento lavorativo e sociale; si basavano sul lavoro di pochi soci lavoratori pagati e di molti soci volontari e facevano capo alla Confcooperative.

Per continuare avevano evidentemente bisogno di particolare sostegno dagli enti pubblici e perciò di una legge. Ma la legge non veniva: l'ostacolo forse principale proveniva dal rapporto dialettico e talvolta conflittuale fra le due tipologie di cooperative.

La legge 381 del 1991 «Disciplina delle cooperative sociali» nasce da un compromesso: riconosce alle cooperative di solidarietà sociale particolari facilitazioni; riconosce eguali facilitazioni alle cooperative di lavoro sociale - gestione di servizi socio-sanitari ed educativi - purché ambedue assumano la medesima finalità: «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini». Cioè occorre che le cooperative non siano soltanto di lavoro sociale, ma siano esse stesse sociali.

È una espressione molto vaga, che è facilmente verificabile nel secondo tipo di cooperative, quelle «finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate», ma molto più difficilmente verificabile nelle cooperative di primo tipo, quelle che hanno come scopo «la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi».

La conseguenza è che molte cooperative che si definiscono sociali non sono cooperative sociali, secondo la legge 381, ma soltanto cooperative di lavoro sociale, perché non hanno come scopo la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini, ma soltanto lo scopo, pur valido e socialmente significativo, di dare lavoro ai soci.

Perciò usufruiscono impropriamente dei benefici della legge 381; essendo spesso di grandi dimensioni, fanno concorrenza alle cooperative sociali autentiche, vincendo gli appalti al costo più basso.

### **La legge sulla cooperazione sociale come frutto di un compromesso**

Per definirsi legittimamente cooperative sociali dovrebbero impartire ai soci una specifica formazione sociale, essere inserite continuativamente sul territorio in cui operano e perciò essere di limitate dimensioni.

Questo problema può avere un'influenza negativa molto grave sullo sviluppo delle autentiche cooperative sociali.

3. Un terzo problema è il pericolo di sovrastimare il terzo settore e le sue varie espressioni con un non ragionevole deprezzamento della funzione delle pubbliche istituzioni. Il problema è di individuare, riconoscere ed esercitare con chiarezza i propri ruoli.

Il terzo settore nelle sue varie espressioni non ha né la possibilità né la funzione di garantire i diritti fondamentali dei cittadini; mentre l'istituzione pubblica, cioè la società organizzata nelle sue istituzioni, ha questa funzione, ne ha le risorse e la responsabilità.

Certo in una società democratica e partecipata le istituzioni pubbliche hanno il dovere e l'utilità di coinvolgere il terzo settore in tutte le fasi dell'esercizio della funzione, cioè nella programmazione, nel coordinamento delle risorse, nel controllo, nella verifica e nella valutazione. Ma la funzione non è delegabile.

Nel clima di esaltazione e diffusione di una cultura neo-liberista questo è un punto delicato da tenere sotto controllo con giusto equilibrio, ma anche con chiarezza perché possono essere compromessi i diritti dei cittadini più deboli sotto la parvenza di una diffusa solidarietà.

4. La rivista «Lo Straniero» ha pubblicato un articolo dal titolo: *Il profit del non profit*.

Anche questo sarebbe un punto da chiarire bene. Se c'è chiarezza e trasparenza non ci dovrebbero essere problemi. Ci sono invece se si volesse far passare l'impresa sociale sotto l'aureola della gratuità come ho sentito fare da un illustre accademico in una settimana del volontariato a Torino.

Come pure ci sono dei problemi quando sotto l'alone del volontariato si fanno passare forme di lavoro nero o di sfruttamento degli operatori.

### Il rischio di sopravvalutare il terzo settore

### Far chiarezza sulla questione della gratuità

In questi anni si è inserito nel volontariato un virus che può comprometterne l'identità: alcune grandi organizzazioni, che si autodefiniscono di volontariato, ma la cui identità è piuttosto dubbia, hanno introdotto la prassi del rimborso spese (previsto dalla legge 266/91) non sulla base delle spese realmente sostenute e documentate, ma a forfait: per questa scorciatoia possono entrare anche compensi che in italiano si chiamano lavoro nero, compromettendo ancora una volta l'elemento fondamentale del volontariato, la gratuità.

**Fragilità gestionale**

5. Un altro nodo problematico, ben comprensibile in questa fase di assestamento, è la fragilità gestionale, soprattutto quando si caricano servizi molto impegnativi sulle spalle di organizzazioni molto deboli, senza garantire la professionalità necessaria e un equo trattamento economico. La conseguenza è il decadimento della qualità dei servizi e lo sfruttamento degli operatori.

**Esigenze di formazione**

6. Ancora una volta il nodo problematico più cruciale è la formazione a tutti i livelli: ciò in concreto richiede che quando vengono commissionati i servizi al terzo settore vengano richieste precise garanzie di professionalità e riconosciute risorse adeguate vincolate alla formazione.

**Parassiti dello Stato?**

7. Pongo in forma di quesito un ultimo problema. Il terzo settore sarà costretto ad operare sempre con risorse dell'ente pubblico? Non c'è il pericolo che diventi un gestore privato di denaro pubblico e in definitiva un parassita dello Stato?

Non c'è la possibilità che il terzo settore attinga risorse direttamente dalla società civile, sensibilizzandola ai problemi che affronta e rendendo conto con trasparenza del suo operato?