

Misure di incoraggiamento del settore non profit e obiettivi dell'intervento pubblico

di Diego Piacentino

1. Introduzione.

Fra intervento pubblico e attività non profit¹ c'è un'ampia e ben visibile sovrapposizione di motivi e linee di azione: le politiche sociali (per l'assistenza, la sanità, l'istruzione) interagiscono con la filantropia privata, mentre le politiche per l'arte, la scienza, la cultura, lo spettacolo e lo sport interagiscono con il mecenatismo.

Il dibattito internazionale, soprattutto quello americano, ha rilevato e ampiamente discusso i profili e problemi di tale interazione fra intervento pubblico e attività non profit; per esempio, proprio con riferimento alla situazione americana, già nel 1914, Alexander Fleisher poteva scrivere che nessun problema di politica sociale è «più pressante, complesso e persistente di quello della determinazione di relazioni appropriate fra lo stato e le organizzazioni filantropiche»².

Mi sembra, invece, che il dibattito italiano (e comunque quello più recente) sia stato incline a trattare la questione delle relazioni fra intervento pubblico e attività non profit in maniera sbrigativa, e anzi, talora, con impazienza o insofferenza, come se si trattasse di una questione irrilevante o malposta.

Rispetto a questo, vorrei esprimere un diverso avviso, e sostenere che l'indagine di siffatte relazioni è invece non solo pertinente ma anche importante e preliminare. Dagli esiti di una simile indagine mi

¹ Impiego questa espressione per designare in maniera ampia il complesso di organizzazioni senza fini di lucro, finanziabili dalla filantropia e dal mecenatismo, impegnate nel finanziamento e spesso nello svolgimento di attività a favore di soggetti diversi dai propri membri, e controllate da organismi privati.

² Così in *State Money and Privately Managed Charities*, Survey, vol. 33, 1914, pp. 110-2, cit. da L. M. Salamon, *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations*, in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, a cura di W. W. Powell, Yale U.P., New Haven 1987, pp. 99-117.

sembra infatti dipendere il chiarimento delle premesse possibilità e condizioni del coordinamento fra intervento pubblico e settore non profit, e in particolare della questione se e come questo possa assumere il significato di una collaborazione, o, come è stato detto, di una *partnership in public service*³.

Le considerazioni che seguono sono piuttosto generali, e in relazione a questo non distinguono fra differenti modalità di attuazione delle misure pubbliche di incoraggiamento del settore non profit; ma queste differenti modalità (in primo luogo: concessione di misure a favore delle persone o delle imprese e ricorso alle agevolazioni fiscali o ai sussidi) dovrebbero certamente venir considerate in analisi più specifiche e approfondite.

2. Basi controverse delle misure di incoraggiamento del settore non profit.

La prima questione che si pone è, naturalmente, quella della giustificazione delle misure pubbliche di incoraggiamento indirizzate al settore non profit. A questo proposito, noterei come a una pratica alquanto generale di ricorso a misure di un tale tipo, riscontrabile sul piano internazionale, non corrisponda una convergenza di valutazioni in merito ai due aspetti della ammissibilità e validità della formula. Nelle parole di Stiglitz, per esempio, «la deducibilità delle donazioni per scopi filantropici [...] è una delle disposizioni più controverse del codice tributario (degli Stati Uniti)»¹; ma ovviamente la controversia non ha portata soltanto americana, e d'altra parte riguarda anche, e forse a maggior ragione, la partecipazione pubblica al finanziamento delle iniziative private.

In effetti, vi sono certamente degli argomenti che possono venir portati a favore dell'incoraggiamento pubblico dell'attività non profit. Da un lato, vi è l'argomento, che si richiama alla teoria normativa dell'economia pubblica, secondo cui tale incoraggiamento si giustifica in ragione delle caratteristiche di bene pubblico (in senso tecnico, e dunque con riferimento a circostanze di consumo congiunto e indiviso da parte della collettività) dei servizi resi; d'altro lato, vi sono plausibili vantaggi di pluralismo (e, forse, concorrenzialità) nel fatto che nei campi tipici di intervento pubblico operino anche – eventualmente

³ Cfr. Salamon, *Partners in Public Sector* cit.

¹ Cfr. J. E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 2^a ed., Norton, New York 1988, pp. 524-5 (ed. it., *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano 1989, pp. 590-1).

con ruolo essenziale o prevalente – delle iniziative sostenute dalla filantropia privata.

Allo stesso tempo, però, si possono anche ricordare talune rilevanti considerazioni di senso contrario. Si può, infatti, osservare che la filantropia e il mecenatismo non finanziano che in parte – e in parte anzi molto limitata – la fornitura di beni pubblici, dato che le attività finanziate producono in genere benefici di natura privata in capo a specifici beneficiari. Inoltre, proprio con riguardo ai casi di effettiva fornitura di beni pubblici, si potrebbe desiderare – non senza ragioni – che tale fornitura fosse riservata in via esclusiva al *decision-making* pubblico in quanto interprete della volontà collettiva, ossia che essa fosse sottratta alla capacità di influenza di gruppi particolari. La preoccupazione più ovvia e immediata è qui per la capacità di influenza dei più benestanti, ma più in generale si può temere che gruppi e organizzazioni specifiche (e minoritarie) risultino in grado, ad esempio in virtù dell'appello a orientamenti politici, religiosi o sindacali, di raccogliere risorse finanziarie, e di indirizzarle poi a scopi e gruppi specifici.

I riferimenti alle due nozioni di meritorietà e di vantaggio comparato delle attività svolte dal settore non profit, ugualmente presenti nel dibattito², non mi sembrano d'altronde persuasivi. Infatti, la nozione di meritorietà, se può forse avere significato nella prospettiva della spiegazione (e razionalizzazione) a posteriori di quanto lo Stato fa, risulta carente nella giustificazione a priori di quanto lo Stato dovrebbe fare³, mentre quella di vantaggio comparato è nozione che rimanda alla considerazione di circostanze specifiche, e dunque a valutazioni da farsi caso per caso; ma poi l'una e l'altra nozione – se valide e generali – potrebbero rilevare, eventualmente, nel confronto fra attività pubbliche e non profit, da una parte, e attività (di impresa) rivolte al profitto, dall'altra, ma non nel confronto fra le prime due, entrambe, in effetti, svolte senza scopi di lucro, in relazione a finalità *latu sensu* sociali.

In definitiva, rimanendo sul piano delle considerazioni generali e di principio, risulta difficile giungere a un bilancio netto e nitido di ragio-

² Cfr. da ultimo G. Fiorentini, *Il contributo della teoria economica ai processi di privatizzazione nei servizi sociali*, in *Non-profit e sistemi di welfare*, a cura di C. Borzaga-G. Fiorentini-A. Matacena, Nuova Italia Scientifica, Roma 1996, pp. 71-104.

³ Cfr. per esempio N. Barr, *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*, in «Journal of Economic Literature», 30 (2), giugno 1992, p. 749: «(i beni di merito) sono spesso nient'altro che una scatola vuota impiegata per spiegare gli interventi (pubblici) ogni volta che li osserviamo». Mi sembra di poter leggere in questo senso, da ultimo, anche la discussione in P. Bosi, *Teorie generali della finanza pubblica, beni pubblici e fallimenti del mercato*, in *Corso di scienza delle finanze*, a cura di P. Bosi, il Mulino, Bologna 1996, pp. 82-4.

ni. Non considererei i dubbi in materia di incoraggiamento pubblico dell'attività non profit insuperabili; tuttavia, non li vorrei vedere messi da parte, ma tenuti presenti e valutati specificamente con riguardo alle circostanze dell'ammissione alle misure pubbliche di incoraggiamento, nei profili delle formule utilizzabili e utilizzate, e delle conseguenze desiderabili o comunque accettabili.

3. Problemi di controllabilità degli effetti dell'attività non profit.

Questa prima conclusione assume rilievo anche in ragione di un'altra considerazione. Le organizzazioni appartenenti al settore non profit si trovano spesso nella condizione di poter trovare una ulteriore fonte di finanziamento nel potere d'acquisto privato; infatti, quando l'attività svolta riguarda la fornitura di servizi specifici, in natura (e non solo di prestazioni monetarie), l'accesso alla fornitura stessa può essere subordinato al pagamento di un contributo finanziario da parte dei beneficiari.

Se si tiene conto di questo, si pone in termini del tutto generali la questione della controllabilità degli effetti allocativi e (forse soprattutto) distributivi del sostegno pubblico al settore non profit.

Mi sembra del resto che proprio questo problema stia al centro della riflessione che da qualche tempo, specialmente in ambiente britannico, si sta sviluppando in materia di difficoltà di funzionamento, e in particolare finanziamento, dei servizi sociali. C'è chi ritiene che queste difficoltà siano superabili, forse unicamente, con ricorso a formule finanziarie nuove, capaci di far emergere, e indirizzare al finanziamento dei servizi sociali, consistenti risorse private; ma questo è soltanto il punto di partenza per la disamina delle condizioni occorrenti perché vi sia generale garanzia di livelli adeguati dei servizi, e, allo stesso tempo, non si abbiano conseguenze di discriminazione sociale nell'accesso¹. D'altronde, proprio a considerazioni inerenti l'adeguatezza dei servizi resi disponibili e le modalità distributive dell'utilizzazione di questi si richiamano le discussioni e critiche nei confronti delle prime esperienze britanniche in materia, condotte con riguardo ai campi della scuola e della sanità².

¹ Cfr. per esempio J. Le Grand, *The Thinkable*, in «Prospect», 10, 1996, pp. 53-7.

² Cenni in P. Taylor, *Cash or Kind? Partnership Schemes and the Welfare State*, in «Public Money and Management», 17 (1), genn.-marzo 1997, pp. 4-5.

4. *Condizioni per l'ammissione alle misure di incoraggiamento.*

In questa prospettiva, risulta difficilmente accettabile che a determinare l'ammissibilità al trattamento fiscale agevolato e (forse ad ancor maggiore ragione) al sostegno finanziario pubblico possa bastare il soddisfacimento di generali requisiti soggettivi e di carattere organizzativo. Al contrario, l'incoraggiamento pubblico dovrebbe rivolgersi alle attività non profit in maniera selettiva e condizionata, prendendo a riferimento le specifiche attività svolte nonché le modalità del loro svolgimento. Il riconoscimento pubblico sarebbe allora una condizione necessaria ma non sufficiente, e anzi appena iniziale; dovrebbero quindi intervenire, in maniera decisiva, altri e più stringenti vincoli di comportamento.

A seconda delle circostanze si dovrebbe pensare a vincoli specifici, dettati da criteri di conformità ai diversi obiettivi perseguiti dall'intervento pubblico, di ordine allocativo e – a mio avviso in primo luogo – di ordine distributivo. Con riguardo a questi ultimi, appare specialmente importante e delicato il proposito di dare garanzie di eguali possibilità di accesso e di trattamento alla popolazione dei potenziali beneficiari; esso è infatti proposito che mi sembra di vedere presente generalmente, come motivo e criterio ispiratore alla base delle grandi politiche sociali.

Al riguardo, le indicazioni concrete non possono che essere, in questa sede, assai generali.

In primo luogo, occorrono delle clausole che limitino (tendenzialmente escludano) l'accesso dei donatori ai benefici delle attività finanziate con le donazioni. In altri termini, occorre distinguere i benefici generali e collettivi da quelli specifici e privati, in modo tale da evitare che questi ultimi siano ammessi al beneficio delle misure pubbliche di incoraggiamento, e anzi l'ammissione sia la vera ragione determinante per lo svolgimento delle attività che ne sono all'origine.

In secondo luogo, direi, sarebbe utile che nella normativa entrassero delle clausole di non discriminazione, sia con riguardo ai beneficiari delle attività sia (forse) con riguardo al personale impiegato nel loro svolgimento all'interno delle organizzazioni non profit. Le prime clausole rappresenterebbero una difesa nei confronti di forme non desiderabili di selezione dei beneficiari (con riguardo a ceto, razza, religione, ecc.); le seconde realizzerebbero nella sostanza un principio di pari opportunità nell'accesso all'impiego.

In terzo luogo, ancora, per le attività non profit con una forte caratterizzazione redistributiva – o, più precisamente, per quelle intera-

genti in maniera più diretta e sostanziale con attività pubbliche in possesso di una tale caratterizzazione – dovrebbero prevedersi degli obblighi di fornitura (o di fornitura a condizioni di favore) a beneficio di particolari soggetti e categorie. Si assicurerebbe in questo modo l'effettiva realizzazione di uno scopo filantropico, e allo stesso tempo si otterrebbe una tendenziale conformità dell'attività non profit agli obiettivi redistributivi dell'intervento pubblico.

Ma difficilmente clausole simili potrebbero risolvere completamente il problema dell'orientamento e del controllo delle attività non profit. Non è difficile pensare a casi nei quali la discriminazione è essenziale e anzi vitale per il successo delle iniziative intraprese: si pensi al modo in cui possono essere indirizzati i finanziamenti allo sviluppo di diverse linee e progetti di ricerca, o alla promozione di diverse indirizzi e correnti di carattere artistico e culturale.

Tenendo conto di questo, potrebbe risultare utile vedere (e valutare e formulare) le misure pubbliche di finanziamento delle iniziative filantropiche come commesse per specifici servizi che l'intervento pubblico ritiene utili e utilmente affidabili (almeno in parte) alle iniziative private; si stabilirebbe una corrispondenza fra ciò che l'intervento pubblico vuole ottenere e chiede, da una parte, e ciò che, dall'altra, ottiene e paga.

Il ricorso a una simile impostazione, come è evidente, comporterebbe l'attribuzione di un significativo potere discrezionale all'amministrazione pubblica; occorrerebbe, dunque, anche la determinazione di condizioni in grado di proteggere da inefficienze e arbitrarietà di comportamento.

5. *Un esempio: il caso della scuola.*

Come esempio di tutto questo mi sembra essere di notevole significato – oltre che, nel caso italiano, di assai vivo interesse attuale – quello della scuola (ma taluni ragionamenti potrebbero applicarsi all'altro importante caso della sanità).

Attualmente c'è una netta separazione fra scuola pubblica, ossia con finanziamento a carico del bilancio pubblico, e scuola privata, finanziata da risorse private. Ma questa separazione verrebbe a cadere se dovessero trovare realizzazione le proposte, avanzate con insistenza¹, di pro-

¹ Cfr. per esempio D. Antiseri-A. Martino-C. Riva, *Solidarietà, mercato e scuola libera*, Gangemi, Roma 1995, spec. pp 36 sgg.

cedere, in particolare con ricorso alla formula del buono-scuola, al finanziamento pubblico della scuola privata, seguendo in sostanza le decisioni di studenti e famiglie di rivolgersi a questo tipo di scuola; si aprirebbe, allora, la strada a processi di interazione di finanza pubblica, potere d'acquisto privato, e donazioni, anche queste private (nella forma di disponibilità monetarie liquide, conferimento di immobili e attrezzature, e cessione di servizi, in primo luogo di lavoro, a prezzi inferiori a quelli correnti di mercato).

È, però, difficile non immaginare che a processi di questo tipo non facciano seguito divaricazioni profonde nella qualità delle istituzioni scolastiche e nella loro capacità di attrazione. Le scuole dipendenti unicamente dal finanziamento pubblico sarebbero destinate a una (plausibilmente) inevitabile povertà di risorse: da una parte dovrebbero, in ragione della loro stessa funzione, procedere a una fornitura gratuita (o quasi) dei propri servizi; dall'altra, in relazione a questo e perché istituzioni di consenso generale e quindi poco attraenti dal punto di vista di gruppi e categorie sociali specifiche, potrebbero attrarre soltanto scarse risorse finanziarie private.

All'estremo opposto, d'altronde, nel settore privato, potrebbero facilmente consolidarsi delle istituzioni molto ricche, perché in grado di affiancare alle risorse provenienti dal settore pubblico attraverso il meccanismo del buono-scuola altre consistenti risorse provenienti da donazioni, generate dalla filantropia, e rette, generate dal potere d'acquisto privato.

Ma naturalmente di queste ultime potrebbero giovare coloro che si trovassero in più adatte condizioni di informazione e capacità di scelta, di capacità di spesa, di prossimità di residenza, nonché, ancora, eventualmente, di affinità culturale. Dunque, si metterebbero inevitabilmente in movimento meccanismi di selezione tali da produrre un considerevole allontanamento dall'ideale – caro a molti e comunque, alla fine, basilare alla giustificazione dell'intervento pubblico – di un eguale trattamento e di una effettiva eguaglianza di opportunità².

Mi sembra che queste considerazioni mettano la questione della scuola pubblica e privata in una prospettiva abbastanza diversa da quella che caratterizza il dibattito corrente, dove gli oppositori della formula del buono-scuola si richiamano al dato giuridico e formalistico del dettato costituzionale – che riserva il finanziamento pubblico al-

² In questo senso, per es., M. Santambrogio, *Concorsi: votare con i piedi*, in «Rivista dei libri», 7 (4), aprile 1997, p. 11.

la scuola pubblica – mentre i suoi sostenitori insistono sui vantaggi del pluralismo, della libertà di scelta e della concorrenza fra le istituzioni.

6. *Commento conclusivo.*

Riassumendo, mi sembra che i dubbi sull'opportunità di un incoraggiamento fiscale al settore non profit possano, sul piano dei principi generali, essere superati; ma proprio perché questo superamento comporta un arbitraggio e un compromesso fra ragioni di segno diverso, vengono in primo piano le questioni inerenti alla definizione e alla messa in pratica delle misure specifiche, e ai conseguenti effetti concreti.

In altri termini, assumono rilievo le questioni inerenti ai criteri e modi dell'attribuzione delle misure pubbliche di incoraggiamento, e alle garanzie di conformità agli obiettivi pubblici. Questo mi sembra, del resto, essere in linea con i più generali orientamenti prevalenti, ormai da qualche tempo, nel dibattito e nella pratica internazionale in materia di riorganizzazione dell'intervento pubblico e delle sue relazioni con l'economia privata: l'adeguamento dell'intervento pubblico necessita, con ogni probabilità, di un restringimento delle attività svolte direttamente; richiede certamente dei guadagni di efficienza e efficacia; ma, allo stesso tempo, assai difficilmente può consentire (ed era quanto premeva dire qui con riferimento al caso dell'attività non profit) degli arretramenti nello svolgimento dei compiti di orientamento e controllo.