

**Paolo Ferrario, Dispensa didattica su:
La Mappa/Rete delle istituzioni
e analisi sistematica dei soggetti di "Terzo settore"**
7 febbraio 2011

**RIASSUNTO PER PUNTI DEI TEMI TRATTATI
NELLE PRECEDENTI UNITA' DIDATTICHE**

- Asse didattico del laboratorio: il rapporto fra Politiche sociali e legislazione
- Polis -> Politica → Politica pubblica → Politica sociale → Politiche sociali → Servizi (da "servus") → Politica dei servizi sociali
- Paradigmi di analisi: schema dei rapporti **stato/mercato**; schema **socioculturale**; schema della analisi **istituzionale**
- la **distribuzione delle funzioni di politica sociale** nello stato italiano attraverso la griglia della **riforma costituzionale del 2001**
- il concetto di **regolazione** (istruzioni per il funzionamento di un sistema)
- la regolazione istituzionale della **politica sanitaria** e della **politica dei servizi sociali**
- ulteriore griglia: dal concetto di **Funzione** a quello di: **Funzionamento** e **Funzionalità**

Concetto di **sotto-sistema**

insieme istituzionale, organizzativo e professionale caratterizzato da proprie culture di funzionamento

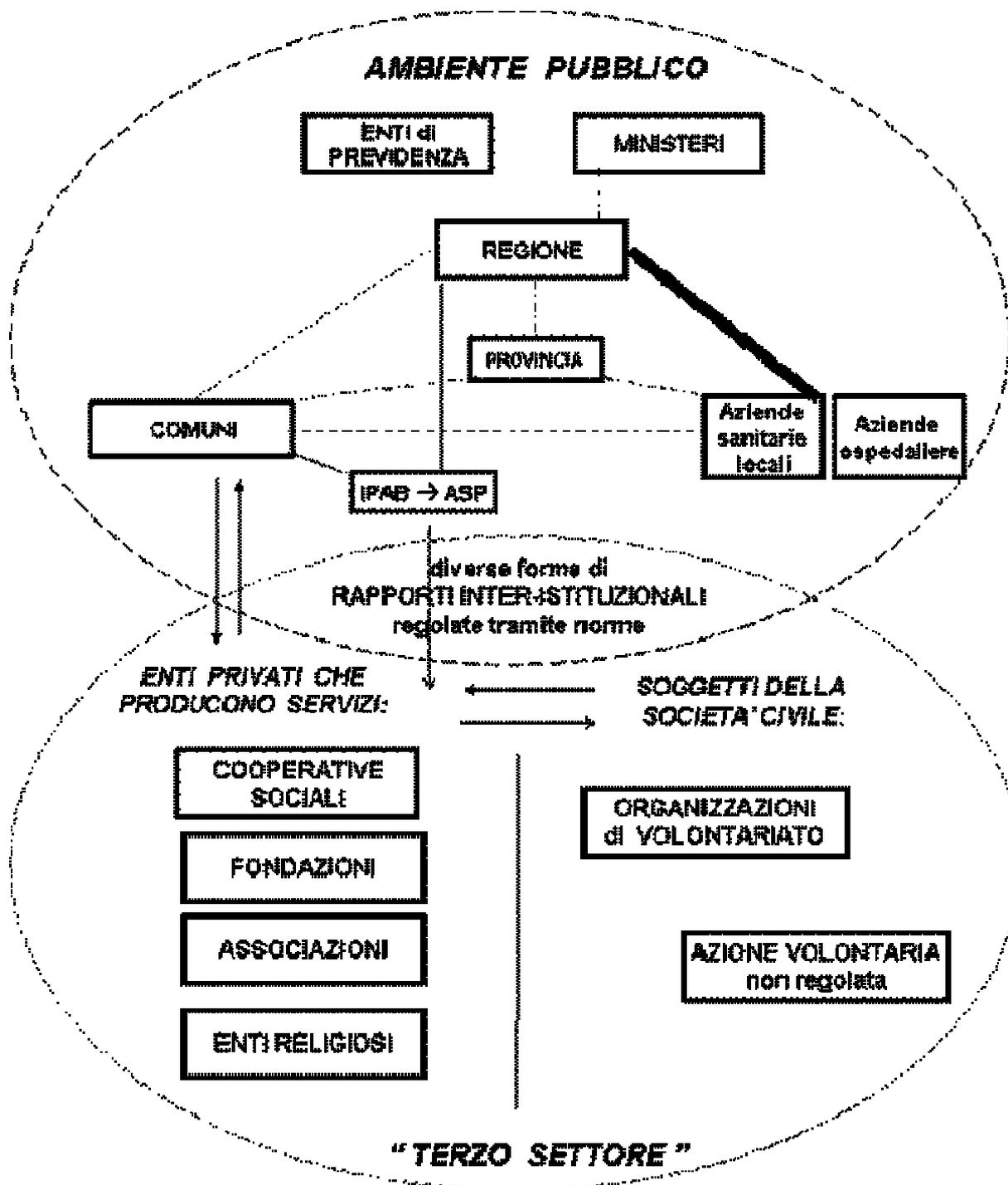
Concetto di **rete**

single istituzioni che vanno a comporre un reticolo di enti con proprie specifiche funzioni e precise strategie di relazione con altri soggetti

Per comprendere un qualunque "sistema" e un più specifico "sotto-sistema" occorre:

- Focalizzare la **COMPOSIZIONE DELLA RETE** e in dettaglio:
 - I **SINGOLI ENTI**
 - Le loro **COMUNICAZIONI INTER-ISTITUZIONALI**
- Individuare il **FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI** e le loro azioni di politica sociale:
 - Le loro trasformazioni storiche
 - I cambiamenti decisi nel corso del tempo
 - I flussi economico-finanziari
- I **RAPPORTI CON L'AMBIENTE SOCIO-CULTURALE** e, in particolare:
 - I **BISOGNI** CUI RISPONDONO
 - la **DOMANDA SOCIALE** SU CUI INTERVENGONO
- A questo punto siamo nelle condizioni di prendere in considerazione la **MAPPA-RETE DEL SISTEMA DEI SERVIZI alle PERSONE e alle COMUNITA'** riferita alla situazione istituzionale dell'Italia

MAPPA-RETE DEL SISTEMA DEI SERVIZI alle PERSONE e alle COMUNITA'



"Ce dessin m'a pris cinq minutes,
mais j'ai mis soixante ans pour y arriver"
Auguste Renoir

Fonte:

P. Ferrario, *Politica dei servizi sociali. Strutture, trasformazioni
legislazione*, editore Carocci Faber, Roma, p. 100

Nel precedente schema è racchiusa, in forma visiva, tutta la struttura dei soggetti istituzionali che sono "attori" delle "**politiche dei servizi sociali, socio-educativi e sanitari**" del nostro paese.

Mettiamo sotto attenzione la parte alta, cioè l' **AMBIENTE PUBBLICO**.

Qui incontriamo le istituzioni dello stato italiano, così come sono definite nella Costituzione della Repubblica, che hanno un ruolo funzionale nella produzione di servizi.

Lo stato italiano funziona su tre livelli territoriali.



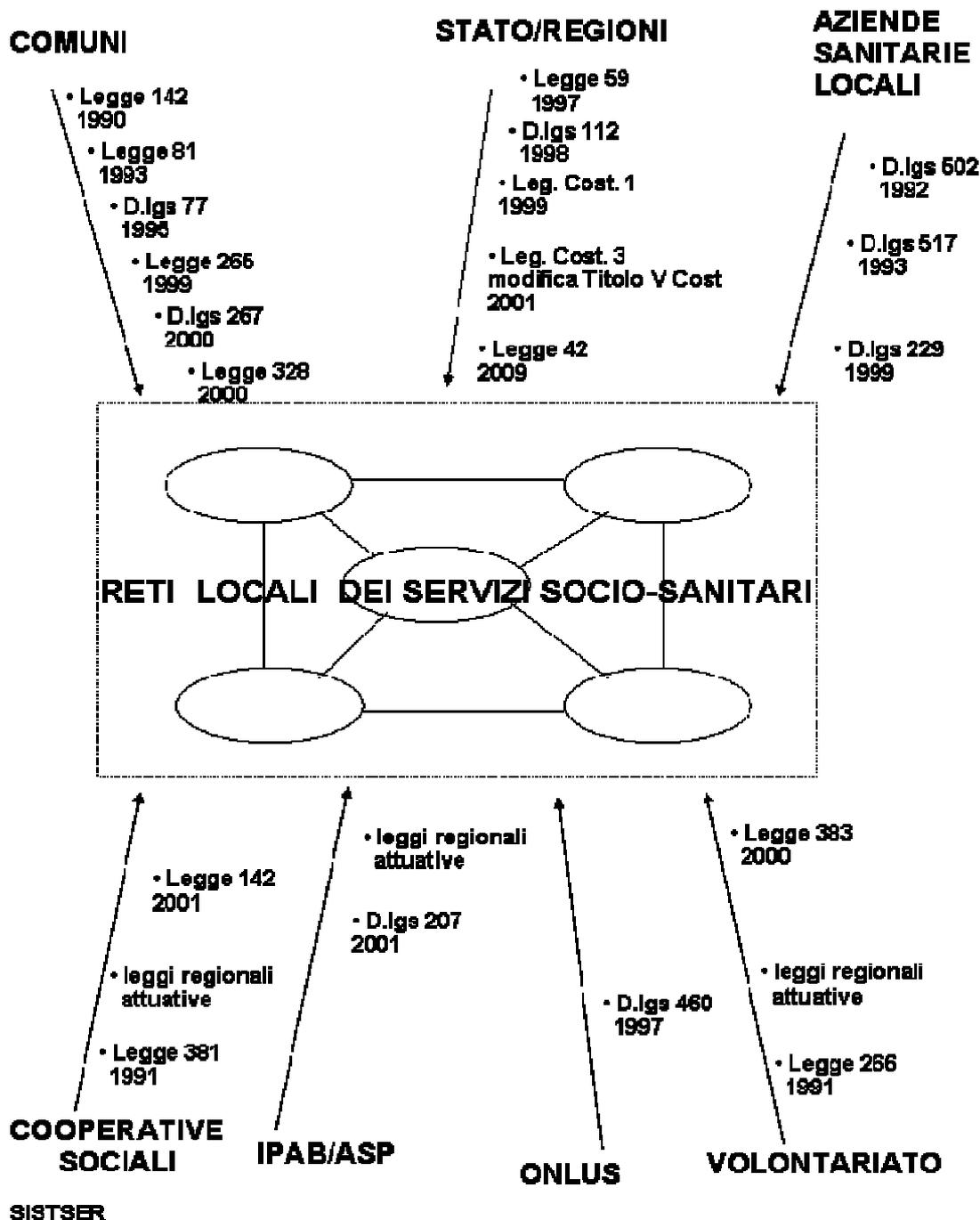


ITALIA: IL SISTEMA DELLE REGIONI

REGIONI A STATUTO SPECIALE DEL NORD	<ul style="list-style-type: none">• VALLE D'AOSTA• TRENTINO ALTO ADIGE<ul style="list-style-type: none">- PROVINCIA DI TRENTO- PROVINCIA DI BOLZANO• FRIULI VENEZIA GIULIA
REGIONI A STATUTO ORDINARIO DEL NORD	<ul style="list-style-type: none">• PIEMONTE• LIGURIA• LOMBARDIA• VENETO• EMILIA ROMAGNA
REGIONI A STATUTO ORDINARIO DEL CENTRO	<ul style="list-style-type: none">• TOSCANA• UMBRIA• MARCHE• LAZIO• ABRUZZO• MOLISE
REGIONI A STATUTO ORDINARIO DEL SUD	<ul style="list-style-type: none">• CAMPANIA• PUGLIA• BASILICATA• CALABRIA
REGIONI A STATUTO SPECIALE DEL SUD (LE ISOLE)	<ul style="list-style-type: none">• SICILIA• SARDEGNA

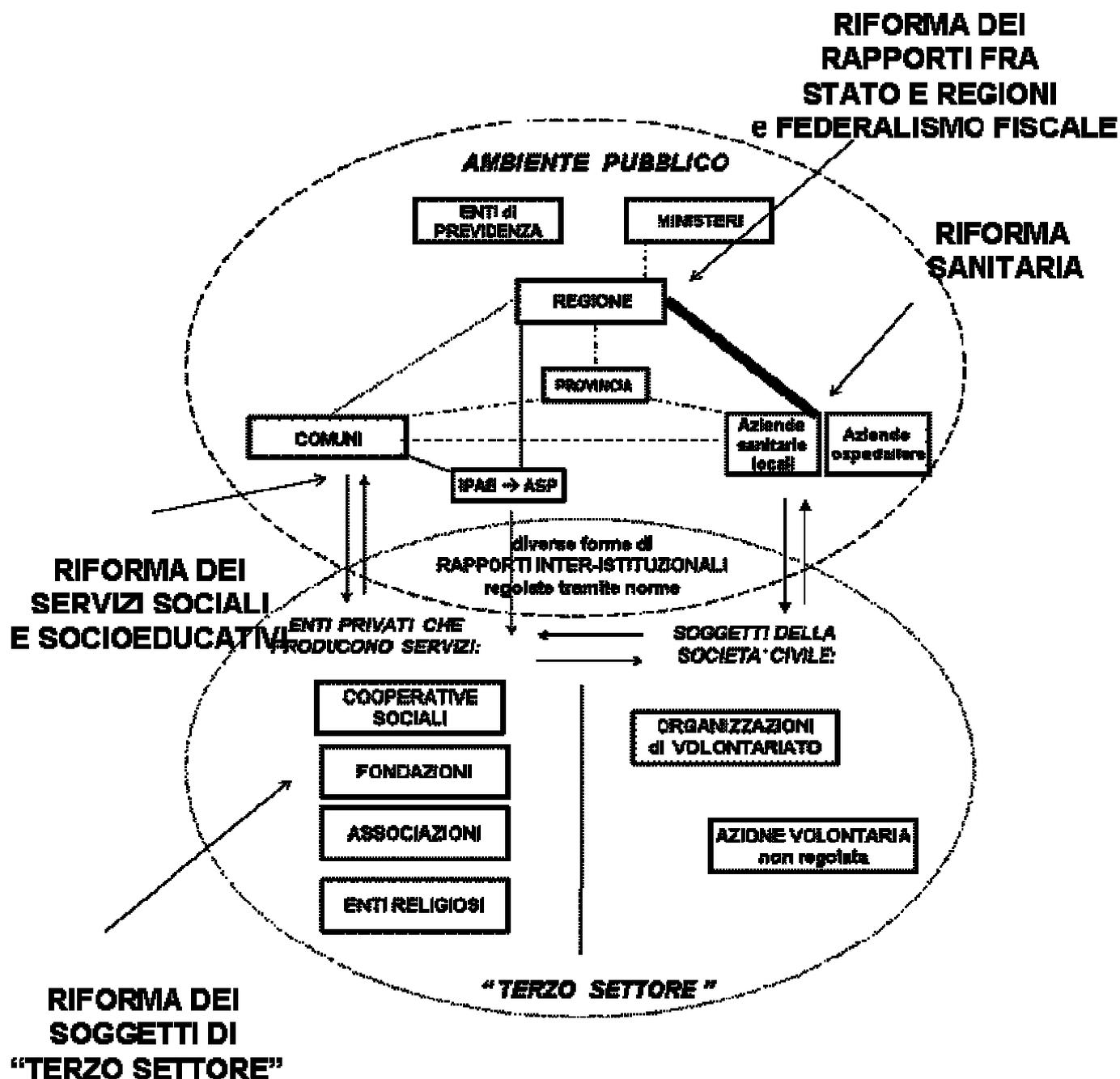
**MASSIMA DENSITA' DELL'OFFERTA
DI SERVIZI ALLA PERSONA A LIVELLO LOCALE**

**RETI LOCALI DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI:
regolazione degli enti dagli ANNI '90**



LA MAPPA/RETE

E LE PRINCIPALI RIFORME DELLE POLITICHE SOCIALI ITALIANE



4.2. Rete istituzionale e integrazione dei servizi

Mentre il termine "rete" costituisce un paradigma per ambienti applicativi molto ampi, la parola "integrazione" appartiene molto di più al campo semantico degli operatori dei servizi sociali e sanitari.

Alla radice di "integrazione" troviamo l'aggettivo latino *integer*, nell'accezione di "intero", significato che è alla base delle motivazioni storico-culturali per cui tale termine ha avuto tanto successo nel linguaggio degli operatori dei servizi. Nei processi di lavoro dei servizi, infatti, si tenta sempre di conferire unitarietà nelle risposte ai bisogni sempre più complessi e diversificati delle persone. L'idea sottostante a tale concetto è che ai *bisogni unitari* dell'individuo e dei gruppi sociali dovrebbero poter corrispondere *risposte altrettanto unitarie*.

Nell'importante fase ideativa degli anni settanta del xx secolo, questa ha rap-

presentato un'idea molto significativa, cui ancora oggi molti operatori fanno riferimento per dare senso al proprio lavoro. Tuttavia, chi agisce all'interno di questo sistema sperimenta che la progressiva differenziazione delle persone e dei gruppi sociali, assieme alle sempre più diverse specializzazioni professionali, rende assai problematico il lavoro sociale tendente all'integrazione. Il dato di fatto è che molte sono le istituzioni implicate nel funzionamento dei servizi sociali e sanitari, che altrettanto numerose sono le tipologie organizzative dei servizi e i professionisti, ciascuno caratterizzato da paradigmi teorici e da modelli di comportamento tecnico e metodologico fortemente differenziati fra loro.

La figura 4.2 fornisce una rappresentazione visiva (solo evocativa e non analitica) di alcune relazioni, regolate dalle leggi e dai finanziamenti, che si instaurano ai diversi livelli territoriali dello Stato italiano tra gli attori del sistema dei servizi alla persona.

Tratto da:

Paolo Ferrario, *Gli attori e la rete dei servizi*,

in *Costruire l'integrazione sociosanitaria*,

a cura di G. Bissolo e L. Fazzi, Carocci Faber, Roma 200, p. 61-

76

Il saggio integra il libro *Politica dei servizi sociali*,

Carocci Faber (in particolare il capitolo 4, paragrafi 4.1 e 4.2)

SISTSE

R

L'altro ambiente che interagisce con lo spazio pubblico è quello dei **soggetti, che genericamente si chiamano di "TERZO SETTORE"** e che cooperano, tramite rapporti contrattuali con il campo pubblico, alla produzione dei servizi alla persona. Il **concetto di "terzo settore"** di per se stesso non ha alcun significato giuridico. Si tratta di un modo linguistico per definirli:

**soggetti della società civile
che in parte appartengono al mercato
ed in parte allo stato.**

Per arricchire la nostra preparazione usiamo un testo fondamentale su questi temi: Adriano Propersi, Giovanna Rossi, ***Gli enti non profit***, Il Sole 24 Ore, ultima edizione 2010, p. 824

Il volume è una guida utile e ragionata per tutti coloro che operano nel Terzo Settore.

Nella prima parte gli autori trattano la disciplina riguardante la formazione e la conduzione delle numerose tipologie di enti non profit: **associazioni**, riconosciute e non, **fondazioni**, **comitati**, **ONLUS**, **imprese sociali**, **IPAB**, **organizzazioni di volontariato**, **cooperative sociali**, **organizzazioni non governative**, **circoli aziendali**, **associazioni sportive dilettantistiche** e **associazioni di promozione sociale**.

Nella seconda parte viene affrontato il tema delle rilevazioni contabili e dei bilanci. Le parti terza e quarta sono dedicate all'approfondimento della tematica relativa alla **raccolta fondi** e all'esame degli aspetti tributari afferenti **gli enti non profit**.

Alcune DEFINIZIONI GENERALI

Tratte da Propersi, Rossi, Op Cit.

- **ENTI NON PROFIT:** ORGANIZZAZIONI DI UOMINI E COSE ALLA STREGUA DI AZIENDE, MA SENZA FINI DI LUCRO, CHE PERSEGUONO CIOE' UNO SCOPO (MISSIONE) NON CONSISTENTE NELLA REALIZZAZIONI DI UN PROFITTO (INDIVIDUALE O DI GRUPPO)
- **TERZO SETTORE:** IL TERMINE HA VALENZA STORICA (deriva dal Rapporto Delors, Un progetto per l'Europa, 1978) E RESTA UNA FORMULA SINTETICA PER ESPRIMERE IL FENOMENO DELLA DIFFUSIONE DI VARI ENTI DIFFICILMENTE INQUADRABILI IN UN'UNICA DEFINIZIONE
- **ONLUS:** SONO UN "CONTENITORE FISCALE" A CUI POSSONO ADERIRE VARI E DIVERSI ENTI GIURIDICI OPERANTI NEL CAMPO DELLA CULTURA, DELLO SPORT, DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE. SE QUESTI SOGGETTI ADEGUANO I LORO STATUTI ALLE REGOLE DELLA LEGGE (Dlgs 4 dicembre 1997 n. 460) VIENE RISOLTO IL PROBLEMA DELLA COMMERCIALIZZABILITA' O MENO DELLE LORO ATTIVITA'. QUESTA LORO COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE SI RISOLVE IN SCONTI FISCALI E DUNQUE IN UN LORO VANTAGGIO OPERATIVO DAL PUNTO DI VISTA FINANZIARIO

- Sul piano analitico (ossia il punto di vista che distingue, invece di confondere) conviene individuare fra i soggetti che fanno parte del cosiddetto "terzo settore":
 - **i SOGGETTI IMPRENDITORIALI CHE GESTISCONO ATTIVITA' (anche complesse)**
 - **i SOGGETTI DELLA SOCIETA' CIVILE A VOCAZIONE VOLONTARIA**
 - **gli ENTI DI TIPO ASSOCIATIVO che valorizzano la volontà degli associati**
 - **gli ENTI CHE SI FONDANO SU UN PATRIMONIO**

“TERZO SETTORE”

INSIEME DI SOGGETTI CHE HANNO LE SEGUENTI CARATTERISTICHE ORGANIZZATIVE:

- **FORMALMENTE COSTITUITE
(STATUTO, ATTO COSTITUTIVO)**
- **hanno una NATURA GIURIDICA PRIVATA**
- **SI AUTOGOVERNANO ed hanno una struttura democratica nell'assunzione delle decisioni**
- **NON DISTRIBUISCONO I PROFITTI, direttamente o indirettamente, a soci, membri o lavoratori, ma li re-investono nello sviluppo dell'ente**
- **hanno FINALITA' ORIENTATE AL BENESSERE COLLETTIVO**
- **hanno una PRESENZA SIGNIFICATIVA DI VOLONTARIATO**

Definizioni dei SINGOLI **SOGGETTI DEL TERZO SETTORE**

COOPERATIVE SOCIALI	<p>IMPRESE COOPERATIVE CHE PRODUCONO SERVIZI SOCIO SANITARI ED EDUCATIVI CHE COINVOLGONO "SOGGETTI SVANTAGGIATI" NELLE LORO ATTIVITA'</p> <p>Legge n. 381/1991</p>
ASSOCIAZIONI	<p>ORGANIZZAZIONI COLLETTIVE PRIVATE CHE PERSEGUONO UNO SCOPO COMUNE (IDEALITA', VALORI, ...) DIVERSO DALL'ESERCIZIO DI UNA ATTIVITA' ECONOMICA</p> <p>Si dividono in: ASSOCIAZIONI RICONOSCIUTE (hanno autonomia patrimoniale) e in ASSOCIAZIONI NON RICONOSCIUTE</p> <p>Fonti giuridiche: Cost. art. 18-20, 39, 49; Codice civile art. 102; 14-24</p>
FONDAZIONI	<p>PERSONE GIURIDICHE IL CUI ELEMENTO SOSTANZIALE E' COSTITUITO DA UN PATRIMONIO VINCOLATO A UNO SCOPO</p> <p>Fonti giuridiche: Codice Civile artt. 14- 35</p>
ENTI RELIGIOSI	<p>ENTI CHE HANNO ORIGINE DALLE STRUTTURE E DALL'ORDINAMENTO DELLA CHIESA CATTOLICA E POSSONO AGIRE, A DETERMINE CONDIZIONI, NELL'ORDINAMENTO DELLO STATO</p>
VOLONTARIATO	<p>ATTIVITA' CHE VENGONO PRESTATE SPONTANEAMENTE E GRATUITAMENTE ALL'INTERNO DI ORGANIZZAZIONI COSTITUITE ESCLUSIVAMENTE PER FINI DI SOLIDARIETA' E CHE NON ABBIANO FINI DI LUCRO NEPPURE INDIRETTO</p> <p>Fonti giuridiche: Legge 266/1991</p>

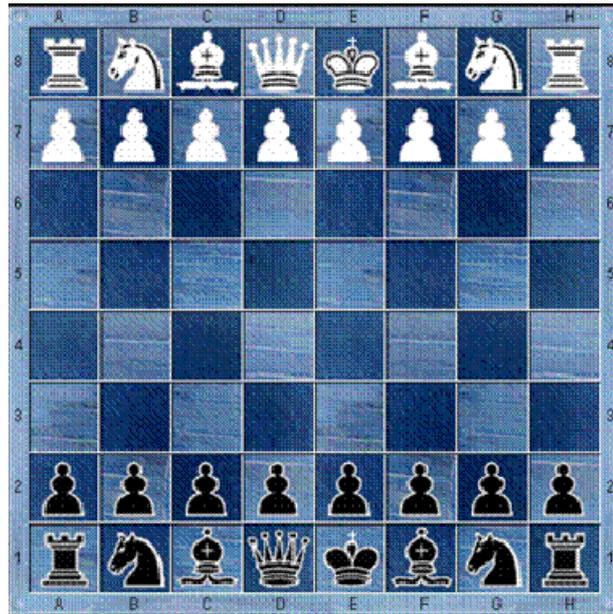
Ciò che in particolare distingue la struttura operativa e gli orientamenti di ciascuno dei singoli soggetti è la loro **CULTURA**

GLI ENTI DI SERVIZIO IN UNA PROSPETTIVA SOCIO-CULTURALE



Nella analisi della struttura e delle dinamiche delle politiche sociali, possiamo usare la **metafora del gioco degli scacchi** per mettere in evidenza un metodo di comprensione del funzionamento delle politiche sociali applicate ai servizi alla persona

GLI ATTORI DELLE POLITICHE SOCIALI E LA METAFORA DEL GIOCO DEGLI SCACCHI



OGNI **PEZZO** E' MOSSO IN FUNZIONE DEL **RUOLO** CHE SVOLGE:

- IL **RE** PUO' MUOVERSI LUNGO QUALSIASI DIREZIONE, PERO' DI UNA SOLA CASELLA
- LA **REGINA** PUO' MUOVERSI LUNGO QUALSIASI DIREZIONE NEL NUMERO DI CASELLE DESIDERATO
- LA **TORRE** PUO' MUOVERSI SOLO LUNGO LE CASELLE ORIZZONTALI E VERTICALI, MAI LUNGO LE DIAGONALI
- L' **ALFIERE** PUO' MUOVERSI PER UN QUALSIASI NUMERO DI CASELLE, PERO' SOLO LUNGO LE DIAGONALI. QUINDI PUO' MUOVERSI SOLO LUNGO LE CASELLE DI UN UNICO COLORE E SOLO LUNGO LA META' DELLE CASELLE DELLA SCACCHIERA
- LA MOSSA DEL **CAVALLO** DESCRIVE UNA "L": DUE CASELLE A SINISTRA, DESTRA, IN ALTO O IN BASSO E POI, DOPO UNA ROTAZIONE DI 90', UN'ALTRA CASELLA
- IL **PEDONE** PUO MUOVERSI SOLO DI UNA CASELLA ALLA VOLTA. PERO', QUANDO E' NELLA POSIZIONE INIZIALE, PUO' MUOVERSI ANCHE DI DUE CASELLE

Nella retorica argomentativa una metafora consiste nel *designare un insieme di temi con il nome di un altro insieme*, magari di più immediata comprensione. In questo caso uso la scacchiera e le sue pedine per parlare di sistema dei servizi. Non occorre essere giocatori di scacchi per comprendere la potenza del linguaggio metaforico. Vediamo questa tabella comparativa:

FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DEI SERVIZI E LA METAFORA DEGLI SCACCHI

SISTEMA DEI SERVIZI	GIOCO DEGLI SCACCHI
CAMPO O SITUAZIONE ENTRO CUI OPERANO I VARI SOGGETTI	LA SCACCHIERA
ATTORI, SOGGETTI	I VARI PEZZI DEL GIOCO
REGOLE	TIPO DI MOSSA
GLI OBIETTIVI	SINGOLE MOSSE ORIENTATE AGLI OBIETTIVI
STRATEGIE ossia il rapporto fra vincoli e possibilità	IL COMPLESSO DELLE MOSSE DEI GIOCATORI

LE REGOLE nel SISTEMA DEI SERVIZI ALLA PERSONA sintetica rassegna di orientamento

	GENERALE	SPECIFICO
NAZIONALE	Leggi generali (e altri atti normativi)	Leggi specifiche su particolari problemi (ed altri atti normativi)
REGIONALE	Leggi regionali generali (e altri atti normativi)	Leggi regionali specifiche (e altri atti normativi)
LOCALE	Deliberazioni Atti dirigenziali (di tipo generale)	Deliberazioni Atti dirigenziali (di tipo specifico)