

Il SIONP: «capitale pubblico» del non profit

Un sistema informativo sul Terzo settore

di Anna Elisa Carbone

Riassunto: vengono qui presentate alcune considerazioni inerenti la realizzazione, da parte del Servizio Statistico ISFOL¹, di un Sistema Informativo sulle Organizzazioni Non Profit² - SIONP. Si tratta, per lo più, di indicazioni che rivestono enorme importanza nella costruzione di un sistema finalizzato a raccogliere, trattare e diffondere informazioni (qualitative) e dati (quantitativi) di tipo statistico, che a vari livelli di aggregazione e accessibilità, progettati e progettabili, possono essere utilizzati secondo modalità standard a fini istituzionalmente rilevanti. Il sistema, in tal senso, è stato prima immaginato e poi sviluppato come uno spazio fisico e virtuale nel quale far confluire regolarmente informazioni e dati di fonte amministrativa che, opportunamente trattati, bonificati, standardizzati, codificati, integrati, possono essere utilizzati per rappresentare il «Terzo settore» nel nostro paese in tutti i suoi aspetti, dinamiche e attività. L'attività, che, per definizione, rimane un *work in progress*, è impresa di una certa difficoltà ma si ritiene di aver conseguito fin qui obiettivi importanti e innovativi, in una logica di «rete» e di «sinergia» tra i soggetti pubblici coinvolti³. In futuro l'idea è di renderlo sempre più «funzionale» anche alle stesse istituzio-

¹ Un particolare e sentito ringraziamento a Enrico Spataro per il contributo tecnico scientifico e per il sostegno morale nella realizzazione del progetto.

² «Le istituzioni non profit sono enti giuridici o sociali creati allo scopo di produrre beni e servizi, il cui status non permette loro di essere fonte di reddito, profitto o altro guadagno per le unità che le costituiscono, controllano o finanziano» (System of National Accounts 1993).

³ Il processo di valorizzazione di fonti così disparate all'interno di un giacimento informativo unico ha richiesto che fossero definiti, all'inizio e in modo rigoroso, alcuni requisiti. Tra questi: le esigenze informative da soddisfare in termini di

rappresentazione dei dati; le caratteristiche che il sistema avrebbe dovuto avere - l'operatività, la compatibilità, la confrontabilità, l'aggiornabilità, l'espandibilità, la modularità e flessibilità -; i vincoli metodologici e organizzativi da considerare rispetto all'integrazione di basi di dati e archivi preesistenti, alla definizione dell'architettura logica e alla progettazione fisica del sistema; i tempi e le forme di reperimento e trasferimento degli archivi esistenti, nonché la loro acquisizione in forma *ufficiale*; la metodologia di trattamento e integrazione dei dati comprensiva dei sistemi di classificazione e standardizzazione e delle regole di normalizzazione e codifica.

ni *non profit*, di ampliarlo, rafforzarlo, valorizzarlo – innanzitutto, dal punto di vista statistico – ma anche di sperimentarlo nei territori.

Parole chiave: Sistema informativo; Non profit; Terzo settore

Il non profit in Italia

Sino a qualche decennio fa erano in tanti gli studiosi di scienze sociali che ritenevano il mondo delle organizzazioni del *non profit* un'area marginale, sussidiaria e, comunque, poco significativa per comprendere i meccanismi di funzionamento delle società contemporanee. Oggi, al contrario, esso è considerato un «settore» (*il Terzo settore*) strutturato, riconoscibile, e le «istituzioni» che lo compongono concorrono in modo distintivo, rispetto alla pubblica amministrazione (*lo Stato*) e alle imprese *for profit* (*il mercato*), al miglioramento della qualità della vita, sia delle singole persone che con esso entrano in contatto sia delle comunità nelle quali sono inserite.

Sono in molti, infatti, a concordare che il Terzo settore sia una componente importante per l'ulteriore sviluppo di un *welfare* capace di rispondere ai cittadini in stato di maggior bisogno e disagio, di fare reale prevenzione dei rischi e del degrado, oltre a evidenziare gli effetti positivi che la presenza di un nutrito settore *non profit* può produrre sul benessere sociale, sul buon funzionamento della società civile e, dunque, sulla coesione⁴.

In questi anni, il *non profit* ha visto crescere in modo consistente il proprio ruolo sociale e la propria funzione economica nel sistema produttivo del paese, sia in termini di risorse utilizzate che di produzione realizzata. Ha assunto nei «territori» un ruolo importante, capillare, complementare e integrativo, se non talvolta sostitutivo dell'offerta pubblica, proponendosi come «produttori di beni e servizi» ad ampio spettro, da quelli sanitari a quelli sociali, da quelli assistenziali a quelli culturali, da quelli educativi a quelli ricreativi, da quelli ambientali a quelli sportivi.

⁴ Il Libro bianco sul futuro del modello sociale *La vita buona nella società attiva* sostiene che «Il terzo settore costituisce un punto di forza del modello sociale italiano e ancor più rilevanti sono le sue potenzialità. Non si tratta solo di un soggetto 'terzo' [...] che si pone come erogatore di servizi tra Stato e mercato, in un ruolo di supplenza, ma [...] di un attore [...] capace di produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità. [...] è [...] un patrimonio di esperienze e di partecipazione che non si può disperdere. Enormi, e in parte non ancora esplorate, sono dunque le potenzialità del terzo settore [...] La distribuzione non omogenea di tali attività è [...] determinata [...] dai [...] diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali.

Ove questi sono inefficienti e non valorizzano le funzioni territoriali non creano le condizioni per lo sviluppo del volontariato che ha bisogno della assegnazione di ruoli definiti. L'inefficienza si rivela così doppiamente onerosa. Tutto ciò significa [...] confermare e rafforzare gli strumenti di sostegno dello Stato alle iniziative generose della società, dalle agevolazioni fiscali alle donazioni, alla regolazione agevolata [...] alla possibilità per i contribuenti di disporre liberamente di una parte del prelievo fiscale a loro carico indirizzandolo a soggetti meritevoli. È necessario aprire una 'stagione costituente' per il terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità».

Ma chi sono i soggetti del mondo *non profit*? Sono tutte quelle realtà che, in forme giuridiche diverse, operano senza avere come scopo prevalente il guadagno⁵ ma il soddisfacimento diretto di bisogni socialmente rilevanti, che operano e agiscono in collaborazione fra loro e con la realtà civile in cui lavorano. È una «galassia» di soggetti privati, caratterizzati da autonomia organizzativa, che operano con finalità di utilità sociale o di interesse generale, in grado di sostenere variegata funzioni: solidaristica e di tutela, aggregativa e di partecipazione, distributiva e di promozione, di servizio e occupazionale. Insieme costituiscono un attore delle politiche pubbliche italiane, sono un vero e proprio comparto dell'economia e della società che realizza «numeri» apprezzabili, crea «capitale sociale» e beni relazionali, sperimenta innovazione.

L'emergere di questo «nuovo» settore ha generato esigenze conoscitive e di misurazione che, ad oggi, sono state solo in parte soddisfatte⁶. Nel frattempo, il nuovo scenario competitivo, la forte automazione dei processi produttivi e amministrativi, la complessità dei processi decisionali hanno reso la conoscenza delle realtà territoriali e le relative informazioni una risorsa indispensabile per la pubblica amministrazione, per i *policy maker*, per gli addetti ai lavori, per tutti coloro che operano nel settore, ma anche per le stesse organizzazioni e per i cittadini-utenti.

I Sistemi Informativi Sociali (SIS) costituiscono, in tal senso, un elemento di novità nel modo di concepire l'azione programmatica e di sostegno alle decisioni del comparto sociale, quale strumento privilegiato di osservazione del contesto e dei bisogni delle comunità locali, nonché del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. I SIS devono garantire la trasparenza e la verificabilità dell'informazione, consentendo il monitoraggio dei servizi offerti dal sistema di protezione sociale, il loro grado di integrazione, favorendo – seppure indirettamente – la partecipazione e l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza da parte della popolazione. In termini più generali si tratta di strumenti in grado di fornire tempestivamente informazioni utili all'azione.

Allo stato attuale l'informazione statistica, anche nel sociale, pone il problema dell'attualità delle informazioni. La crescente mole di dati e di informazioni necessari allo sviluppo di questi sistemi, insieme all'esigenza di trasformarli in conoscenza, rende indispensabile la presenza e il ricorso a tecnologie informatiche capaci di soddisfare i bisogni emergenti di integrazione, di omogeneità e unitarietà tra i vari sistemi gestionali, per dar luogo a pro-

⁵ Il che non vuol dire che non possano svolgere attività commerciali e imprenditoriali, ma che eventuali profitti da essi conseguiti sono reinvestiti nel perseguimento delle finalità proprie dei medesimi enti e non vengono distribuiti, per privato interesse, a promotori, partecipanti o aderenti all'organizzazione stessa.

⁶ A partire dal 1996, l'ISTAT avvia una serie di rilevazioni che hanno come campo di osservazione le organizzazioni operanti nel settore:

- Rilevazione censuaria delle istituzioni *non profit* svolta nel biennio 2000-2001, con ri-

ferimento al 1999 e aggiornata con il Censimento dell'Industria e dei Servizi (2001);

- Rilevazione delle organizzazioni di volontariato svolta per la prima volta nel biennio 1996-1997, con riferimento al 1995; nel 2008 si è svolta la sesta edizione;
- Rilevazione delle cooperative sociali svolta per la prima volta nel biennio 2002-2003, con riferimento al 2001; nel 2007 è stata svolta la terza edizione;
- Rilevazione delle fondazioni svolta per la prima volta nel biennio 2006-2007, con riferimento al 2005.

cessi decisionali efficaci in quanto più informati e rapidi, in coerenza con l'evolversi del comportamento e della cultura organizzativa.

In questo ambito, in relazione alle fonti informative, come si fa a riconoscere i soggetti del mondo *non profit*? Alla numerosità delle forme giuridico-organizzative caratterizzanti la realtà del Terzo settore corrisponde una grande quantità di leggi speciali, tra loro scarsamente coordinate e coerenti, che le disciplinano nel dettaglio. La normativa che regola questi soggetti va ricondotta essenzialmente a tre tipi di fonti:

1. Le disposizioni di carattere generale contenute nel codice civile, in particolare nel:
 - *Libro I*, per quanto riguarda le associazioni riconosciute, le fondazioni, le associazioni non riconosciute e i comitati;
 - *Libro V*, relativamente alle imprese cooperative.
2. Le numerose norme di settore, emanate negli ultimi vent'anni, come:
 - *la legge 49 del 1987*, sulle organizzazioni non governative;
 - *la legge 218 del 1990*, sulle fondazioni bancarie;
 - *la legge 266 del 1991*, sulle organizzazioni di volontariato;
 - *la legge 381 del 1991*, sulle cooperative sociali;
 - *la legge 383 del 2000*, sulle associazioni di promozione sociale.
3. Le norme che interessano le tipologie organizzative riportate ai punti precedenti ma di taglio «trasversale», ossia:
 - *il decreto legislativo 460/1997* sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS);
 - *il decreto legislativo 155/2006* sull'impresa sociale.

Questi provvedimenti hanno comportato l'istituzione di appositi elenchi, albi, anagrafi, registri settoriali per le diverse tipologie di soggetti che disciplinano, allo scopo di garantire loro un trattamento privilegiato – dal punto di vista fiscale – nella stipula di convenzioni con gli enti pubblici. Gli stessi registri, inoltre, assolvono a una funzione «segnalatica» nei confronti dei potenziali donatori/volontari che in questo modo possono identificare le organizzazioni «meritevoli» della loro fiducia. Di conseguenza, alla proliferazione dei registri per singola tipologia di organizzazione è seguita una loro moltiplicazione a livello territoriale. Esistono i registri delle persone giuridiche, i registri delle organizzazioni di volontariato, i registri – nazionale e territoriali – delle associazioni di promozione sociale, gli albi delle cooperative sociali, l'elenco delle organizzazioni non governative, l'anagrafe delle ONLUS e così via.

Le funzioni, svolte dai registri, di «identificazione, certificazione e segnalazione» dei soggetti iscritti all'intera collettività – tipiche di ogni registro di impresa – sono particolarmente rilevanti nel caso delle organizzazioni *non profit* poiché la natura immateriale di molti dei servizi erogati rende spesso complessa e costosa la ricerca delle informazioni e la valutazione della qualità delle prestazioni rese al cittadino.

Al miglioramento della situazione contribuirebbe sicuramente un processo di registrazione rispettoso degli stessi principi di efficienza, di correttezza, di trasparenza oltre che di standard e codici condivisi da tutti gli uffici che provvedono alla registrazione degli organismi per garantire equità di trattamento ai soggetti regolati che dovrebbero, comunque,

essere sottoposti a periodici controlli. Affinché questa valutazione possa essere eseguita correttamente e oggettivamente, la gestione dei registri dovrebbe essere tale da non contenere elementi di distorsione dell'informazione. La realtà sembra, tuttavia, dimostrare il contrario come evidenziano due lavori di ricerca svolti dalla Agenzia delle ONLUS nel 2005⁷ e nel 2010⁸.

⁷ Agenzia per le ONLUS, *I registri delle organizzazioni del terzo settore: garanzie per i cittadini, trasparenza ed equità delle procedure*, novembre 2005: «Oggi, in Italia, sono presenti: 21 Registri regionali delle organizzazioni di volontariato, cinque dei quali ripartiti in oltre 30 sezioni provinciali; 18 Albi regionali delle cooperative sociali, due dei quali suddivisi in 18 sezioni provinciali; oltre 100 Registri delle società cooperative presenti presso le Camere di Commercio, al pari del numero dei Registri prefettizi delle persone giuridiche; e, infine, 20 Registri regionali delle persone giuridiche; per un totale di circa 300 registri. Questo fenomeno è il risultato di una pluralità di cause. Primo, del modello normativo adottato in Italia, in virtù del quale il legislatore anziché promuovere una legislazione univoca in materia di terzo settore ha preferito disciplinare singole 'famiglie' organizzative (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, ONG, eccetera), istituendo appositi registri per ciascuna di esse. Secondo, dell'attribuzione alle istituzioni periferiche (alle Regioni e alle Province *in primis*) del compito di dare attuazione alla normativa nazionale in materia di non profit creando una sezione locale dei registri. Così, alla proliferazione dei registri per tipologia di organizzazione segue una loro 'moltiplicazione' a livello territoriale. In terzo luogo, si nota come le prassi di tenuta dei registri siano scarsamente coordinate tra loro, sia in presenza di una pluralità di soggetti registranti e di normative in materia di non profit (come nel caso delle Regioni e delle Province per le leggi del volontariato e della cooperazione sociale), sia qualora il registro sia istituito alla luce di un'unica normativa nazionale (come nel caso dei registri delle persone giuridiche istituiti presso le Prefetture e le Regioni). In quarto luogo si osserva come la legislazione in materia, non sempre ineccepibile e chiara, dia spesso adito ad interpretazioni che, in assenza di un coordinamento centrale, generano comportamenti differenziati tra i diversi soggetti registratori».

⁸ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Agenzia per le ONLUS, *Linee guida gestione dei registri del volontariato*, Roma, gennaio 2010: «sono pensate come strumenti messi a disposizione degli enti responsabili della tenuta dei registri, affinché le facciano proprie e le utilizzino secondo il loro prudente apprezzamento: esse si riferiscono alle procedure di iscrizione, controllo e cancellazione delle organizzazioni di volontariato nei registri regionali (o provinciali), con lo scopo di proporre condotte che possano ridurre le divergenze nel trattamento verso i soggetti che fanno richiesta di iscrizione o sono già iscritti nei registri. La loro redazione è stata realizzata con un lavoro protrattosi diversi mesi e mediante un costante confronto con e tra le Regioni: l'Agenzia per le ONLUS ha ritenuto infatti che soltanto attraverso un dialogo aperto a tutti gli uffici registratori fosse possibile redigere linee guida condivise dai soggetti coinvolti nella tenuta dei registri... Per quanto concerne la struttura, il documento è diviso in tre parti, che ripercorrono cronologicamente le tappe dell'iscrizione di un ente al registro del volontariato. In particolare: la prima parte è relativa ai requisiti che gli enti devono possedere per ottenere l'iscrizione, fornendo per ognuno di essi una breve descrizione; la seconda parte riguarda gli ulteriori elementi di valutazione che rilevano, in particolare, ai fini della revisione dei registri e dai controlli; la terza parte concerne la tenuta dei registri. Particolare attenzione è dedicata al tema dei controlli, alle procedure di revisione dei registri e di cancellazione delle organizzazioni. Le finalità di omogeneità che sono state indicate ed alla cui realizzazione le presenti Linee guida sono rivolte possono comportare che, in alcuni limitati aspetti, esse possano fornire soluzioni non del tutto coincidenti con le previsioni normative o con le prassi adottate nei diversi ordinamenti regionali».

Il Sistema

In questo contesto sono maturate le riflessioni che, nel triennio 2008-2010, hanno portato ISFOL a progettare e implementare il Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit - SIONP⁹.

Il SIONP è un insieme strutturato di archivi che raccoglie, ordina e sistematizza informazioni su:

- registri, archivi e albi di alcune tipologie di organizzazioni *non profit*;
- dati anagrafici relativi alle organizzazioni contenute nei registri;
- documentazione, in termini di norme, ma anche di studi e ricerche, relativa alle organizzazioni *non profit*.

Il Sistema consente l'inserimento, la consultazione e l'elaborazione di dati provenienti da fonti informative differenti per origine (Ministeri, regioni, province, prefetture), tipo (registri amministrativi, rilevazioni statistiche, ricognizioni specifiche), popolazioni trattate (diverse tipologie di soggetti *non profit*) e scopo (diffusione interna e comunicazione esterna). Ha una struttura modulare che rende possibile il suo progressivo ampliamento per rispondere a nuove esigenze informative. È inserito nel Programma Statistico Nazionale (PSN).

È un Sistema Informativo Statistico¹⁰ complesso, in grado di presidiare parametri diversi, sia quantitativi che qualitativi, contemplati nei vari registri e capace di non disperdere nessuna informazione disponibile nel rispetto di alcune caratteristiche importanti, quali: la correttezza, la rilevanza, l'attendibilità, l'affidabilità, la tempestività, la selettività e il dettaglio. Il Sistema rappresenta un primo passo verso la creazione di un possibile registro unico delle organizzazioni del *non profit* capace di far dialogare e interagire, pur senza sottrarre le rispettive competenze istituzionali, i registri attualmente gestiti da organismi differenti. A titolo esemplificativo il Registro Nazionale delle Associazioni di Promozione Sociale di competenza del Ministero del Lavoro con i Registri Territoriali delle Associazioni di Promozione Sociale. Nello sviluppo di questo si è tenuto conto della ripartizione di compiti e competenze sul tema tra le diverse pubbliche amministrazioni, mantenendo ferma la direzione di facilitare l'interazione tra utilizzatori del sistema e pubblica amministrazione.

Quindi, il Sistema statistico-informativo è stato realizzato allo scopo di censire¹¹ le or-

⁹ Il progetto è frutto della collaborazione tra il Servizio Statistico e di Coordinamento Banche Dati ISFOL e la Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. È stato voluto dal direttore generale dottor Nereo Zamaro e sostenuto operativamente dalle Divisioni II e III della stessa Direzione. Valutato positivamente e deliberato dall'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo e dall'Osservatorio Nazionale del Volontariato.

¹⁰ Il SISTAN definisce un Sistema Informativo

Statistico un insieme di informazioni statistiche (*dati aggregati e metadati*), diffuse su supporti digitali, rese disponibili secondo modalità definite dall'utente, derivanti dall'integrazione concettuale e funzionale di una pluralità di fonti informative (dati elementari e/o aggregati).

¹¹ Il Progetto ha anticipato le linee di azione previste dal *Libro verde sul futuro del modello sociale* che sostiene che la costruzione del nuovo *welfare* deve avvalersi di un costante monitoraggio e di un approccio per obiettivi, in modo da consentire ai decisori e ai loro interlocutori sociali di

ganizzazioni del settore in Italia per la costruzione di una banca dati di supporto alla tenuta dei diversi registri¹² nazionali e territoriali degli enti *non profit*. Essendo un settore molto variegato, nel Sistema finora sono presenti solo alcune tipologie giuridiche e organizzative particolarmente rilevanti come le associazioni di promozione sociale, le cooperative sociali, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato, le ONLUS non di diritto, le organizzazioni non governative, gli enti del 5 per mille nelle quattro articolazioni previste (enti del volontariato, enti della ricerca e dell'università, enti della salute, associazioni sportive)¹³. Si tratta di 215 registri (8 registri nazionali, 104 registri regionali e provinciali, 103 registri prefettizi) dei quali ben 189 sono confluiti nel SIONP. Complessivamente nel SIONP sono presenti le informazioni anagrafiche di circa 161.000 organizzazioni¹⁴ attive¹⁵.

La tabella 1 è esplicativa della varietà dei registri e delle tipologie organizzative censite dal SIONP. Tra i registri territoriali – regionali e provinciali – spiccano la numerosità e la consistenza di quelli delle organizzazioni di volontariato. Tra i registri nazionali, invece, molto robusta la numerosità delle organizzazioni iscritte nel Registro degli enti del 5 per mille.

Il sistema, oltre alla creazione di un patrimonio informativo sul *non profit*, tiene in debito conto:

- l'integrazione dei dati e il loro aggiornamento;
- la sinergia e lo sviluppo dei rapporti istituzionali accompagnati dall'attivazione di procedure per il trasferimento delle informazioni tra gli enti preposti;
- l'adozione di un sistema di codici condivisi per la tenuta dei registri, sia nazionali che regionali, per garantire l'equità di trattamento per tutti i soggetti, congiuntamente alla fruizione completa delle informazioni da parte degli attori interessati;

misurare continuamente l'avvicinamento ai risultati attesi, l'effettiva utilità delle politiche adottate, l'opportunità di correzioni nel caso di scostamenti, il confronto con i sistemi dei paesi concorrenti. A tal fine è necessario poter disporre di un «sistema informativo e informatico» che raccolga e renda disponibili i dati di carattere qualitativo e quantitativo sulle politiche e sui fenomeni.

¹² I registri presenti nel SIONP si riferiscono al triennio 2007-2009. Allo stato attuale è stato predisposto il nuovo archivio registri che raccoglierà le informazioni del triennio 2010-2012. I registri, oltre che numerosi e disomogenei, hanno finalità diverse, sono gestiti in modo differente, si sovrappongono, molti sono «mistici», pur acquisendoli tutti non sono esaustivi. Queste «incongruenze» incidono sui dati del SIONP e sulla loro interpretazione.

¹³ È previsto l'inserimento nel SIONP di altre tipologie organizzative del *non profit*: associazioni giovanili, associazioni familiari, associazioni che si occupano di immigrati e così via.

¹⁴ «L'Organizzazione deve essere formalmente costituita, deve cioè essere dotata di uno statuto,

di un atto costitutivo o di qualunque altro documento che definisca attività ed obiettivi. Senza fini di profitto e soggetta al vincolo di non distribuzione dei profitti non deve porsi il fine del profitto e non deve distribuire, in nessuna forma, ai propri soci, membri o dipendenti, i profitti derivanti dalla propria attività distinta istituzionalmente dalle amministrazioni pubbliche. Ha un'identità istituzionale propria e non esercita funzioni attribuite al pubblico, autonoma rispetto alle istituzioni pubbliche e alle imprese, è indipendente dalle istituzioni pubbliche e dalle imprese a scopo di lucro nella definizione del proprio destino. Caratterizzata dall'adesione volontaria l'adesione, la partecipazione ed il supporto, anche economico, alle sue attività non devono essere richiesti per legge» (*Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts, United Nations, 2003*).

¹⁵ Attive, in quanto i registri conservano tutte le informazioni inserite nel tempo e, quindi, hanno memoria anche di quelle che nel tempo sono state cancellate.

Tabella 1. Quadro di riepilogo degli archivi amministrativi acquisiti e delle organizzazioni contenute per tipo di fonte¹⁶

	Registri	Organizzazioni
Fonte a livello regionale/provinciale		
Organizzazioni di volontariato	30	27.721
Cooperative sociali	26	8.555
Associazioni di promozione sociale	23	6.876
Fondazioni	19	3.034
Totale	98	46.186
Registri/albi prefettizi	84	6.321
Fonte a livello nazionale		
Organizzazioni non governative	1	239
5 per mille 2008 - Sezione Enti del Volontariato	1	33.791
5 per mille 2008 - Sezione Enti della Ricerca	1	359
5 per mille 2008 - Sezione Enti della Salute	1	90
5 per mille 2008 - Sezione Associazioni Sportive Dilettantistiche	1	42.746
Associazioni di promozione sociale	1	156
Articolazioni territoriali delle Associazioni di promozione sociale	1	30.806
Totale	7	108.187
Totale generale	189	160.694

Fonte: SIONP

- la comunicazione e il dialogo con i cittadini, le associazioni, gli *stakeholder*;
- la definizione di interventi di *policy* più appropriati, garantendo la gestione corrente dei sistemi informativi in esercizio e di miglioramento della loro efficienza operativa.

Attualmente, il SIONP:

- riunisce in un'unica struttura le informazioni anagrafiche delle organizzazioni delle varie tipologie giuridiche menzionate, dati legislativi, elementi conoscitivi funzionali alla classificazione strutturale e organizzativa dell'intero settore;

¹⁶ La tabella e i dati riportati nel contributo sono stati elaborati da Michele Cuppone, ISFOL, Servizio Statistico e Coordinamento BD.

- si avvale di procedure di controllo e standardizzazione: sono stati normalizzati e integrati basi di dati e archivi preesistenti, bonificando e omogeneizzando le informazioni in essi contenute, per eliminare ambiguità, differenze ed eventuali contraddizioni interne;
- è flessibile poiché consente di trattare e intervenire sia sul sistema nel complesso che sulle sue singole componenti;
- non costituisce un «blocco unico», ma si compone di una serie di moduli progressivi (sottosistemi, applicativi e database) realizzati utilizzando fonti, strumenti e procedure differenziati, ma integrabili in base a una logica unica e secondo un quadro metodologico comune;
- permette l'elaborazione di dati e la realizzazione di *report*: le rappresentazioni della realtà ottenibili – a vari livelli – possono essere utilizzate per il monitoraggio, la programmazione e l'attuazione di politiche sociali e del lavoro ai vari livelli territoriali;
- adotta codici noti (territoriali: ISTAT; attività: ATECO, ICNPO)¹⁷ per classificare le informazioni relative a ciascuna unità in modo uniforme, rendendo così possibili comparazioni, aggregazioni, analisi e collegamenti con altre banche dati;
- attraverso il ricorso alle analisi territoriali, elaborate con il Geographic Information System, è possibile anche visualizzare i fenomeni e avere un'immagine immediata della loro «significatività» nei territori¹⁸.

La cartografia è stata elaborata allo scopo di fornire un esempio pratico su come il ricorso a questo *software* consenta di «leggere» in modo diverso i dati raccolti «visualizzandoli» sui territori di riferimento. In particolare, sono state analizzate la densità e la distribuzione territoriale dei registri regionali e provinciali delle organizzazioni di volontariato, delle cooperative sociali, delle associazioni di promozione sociale e delle fondazioni. In totale si tratta di 98 registri raccolti sui 102 previsti, con circa 47.000 organizzazioni iscritte nei registri territoriali, prevalentemente organizzazioni di volontariato. I quattro casi di mancata acquisizione derivano da difficoltà contingenti di alcune amministrazioni regionali¹⁹ e

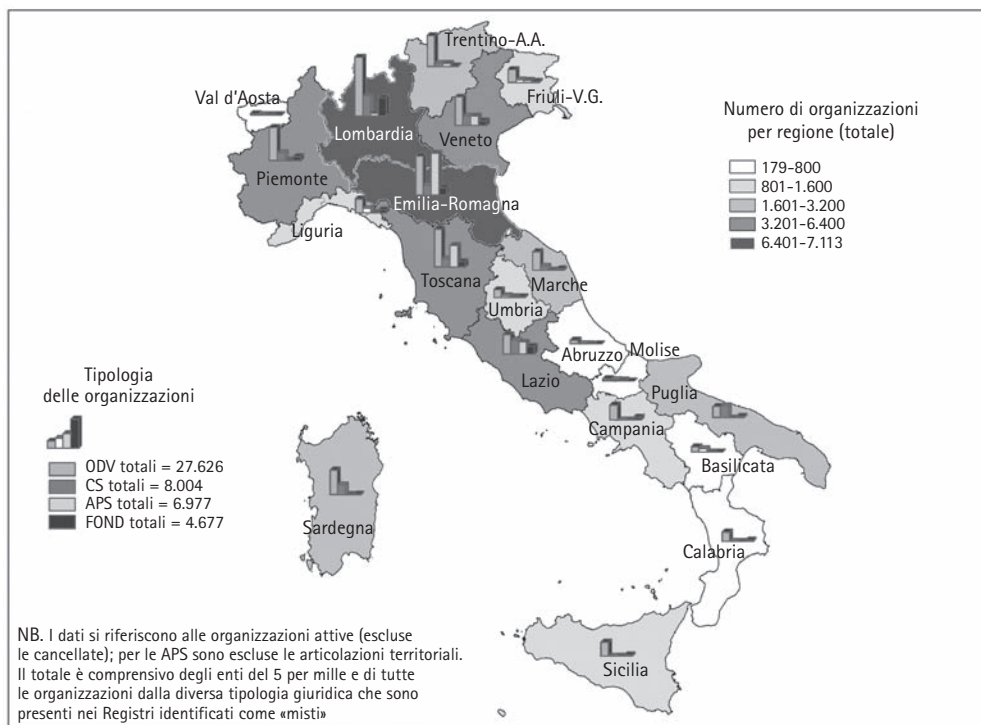
¹⁷ *International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO), appositamente sviluppata dalla JHU e usata negli studi di comparazione internazionale sul settore *non profit*. La classificazione ICNPO è strutturata in 12 settori e 26 sottogruppi. Quella utilizzata dall'ISTAT, nel censimento delle Istituzioni *non profit* del 1999, si struttura in 12 settori (i 12 gruppi della ICNPO) e 39 classi di attività (ossia ai 26 sottogruppi ICNPO si aggiungono 13 altre attività). In particolare, il 12° gruppo della ICNPO (non altrove classificato – Altre attività) è stato articolato in 13 classi, quindi, le attività indicate dal cod. 27 al cod. 39 non sono comprese nella classificazione ICNPO, ma sono state adottate dall'ISTAT nel corso della rilevazione censuaria in base alla classificazione ATECO.

¹⁸ Le cartografie del contributo sono state

realizzate da Salvatore Marsiglia, ISFOL, Servizio Statistico e Coordinamento BD.

¹⁹ In particolare: la regione Basilicata sta procedendo nell'informatizzazione del Registro regionale delle persone giuridiche; la regione Puglia, dopo il recepimento della normativa nazionale relativa alle associazioni di promozione sociale e all'istituzione del relativo registro, non lo ha ancora reso pubblico; la regione Abruzzo ha aggiornato e sanato, nel corso del 2009, sia il Registro delle cooperative sociali, sia quello delle organizzazioni di volontariato, ma ha inoltrato solo quest'ultimo. Al momento, risulta inoltre non recuperabile il Registro regionale delle persone giuridiche a causa del terremoto che ha distrutto la sede della regione a L'Aquila.

Figura 1. Numero di organizzazioni iscritte nei registri settoriali regionali e provinciali



Fonte: elaborazione su dati archivio SIONP

in questi casi nella cartografia la situazione è rappresentata da un appiattimento della colonnina dell'istogramma proprio a rappresentare la mancanza del registro e dell'informazione.

L'area geografica più interessata dal *non profit* è quella del Nord e del Centro, nella quale spiccano per forza numerica la Lombardia e l'Emilia-Romagna. Nell'area del Mezzogiorno, anche se con valori numerici più contenuti, spiccano i casi della Puglia e della Sardegna.

Per quanto riguarda il recepimento della normativa nazionale e l'istituzione dei registri da parte delle regioni e delle province autonome, si evidenzia che la maggior parte ha provveduto all'emanazione delle norme di attuazione²⁰ e questa situazione è ancora più evidente nella figura 1.

²⁰ Alcune realtà, tuttavia, fanno eccezione. La regione Campania e la regione Sicilia non hanno recepito la legge 381/1991 riguardante le cooperative sociali, mentre la regione Calabria non ha ancora istituito un registro regionale. Inoltre, la regione Basilicata, la regione Campania, la regione

Calabria e la regione Sicilia non hanno ancora recepito la legge 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale, mentre la regione Abruzzo non ha ancora istituito il registro. Durante la raccolta delle fonti è emerso il caso della regione Toscana che rappresenta l'unico caso di delega «piena» alle

Le potenzialità del Sistema non si esauriscono. La flessibilità e la capacità comunicativa del sistema sono state determinanti per implementarlo con una base dati documentale organizzata in sezioni informative²¹ per la raccolta e la classificazione di norme, di studi, di pubblicazioni sul Terzo settore selezionate dai «siti» delle istituzioni di competenza. Quindi, tutto un patrimonio documentale prezioso sul Terzo settore sistematizzato, codificato e da diffondere in modo organizzato.

Il Sistema è stato predisposto per accogliere anche tutte le informazioni che consentiranno, tramite indagini *ad hoc* o attività di monitoraggio, di disporre di dati di natura economica, organizzativa, gestionale e amministrativa. Il prototipo d'archivio realizzato è utilizzabile in altri contesti o territori essendo un modello di riferimento per la gestione delle informazioni sugli attori dell'economia sociale. I benefici non si limitano all'ampliamento della conoscenza del Terzo settore ma si estendono anche alla riduzione dei costi e dei tempi amministrativi, in quanto grazie allo sfruttamento delle tecnologie informatiche e, più in generale, della condivisione delle informazioni, saranno più attendibili e rapidi i flussi comunicativi, *in primis* tra pubbliche amministrazioni, poi in futuro con le organizzazioni *non profit* e i cittadini.

Attualmente, considerata la frammentazione e la disorganicità dei dati, le informazioni relative alle organizzazioni *non profit* presenti nei registri non sono in grado di restituire un quadro aggiornato e attendibile dell'evoluzione del fenomeno per svolgere azioni di monitoraggio – compito delle amministrazioni – né tanto meno di dare un quadro dell'offerta di servizi nei territori ai cittadini. In questo caso, più che di semplificazione amministrativa, possiamo parlare di un tentativo di agire sulla riduzione della complessità. Il punto di interfaccia tra l'amministrazione e il cittadino sarà un computer e la rete, un pacchetto *open source* di «software amichevole»: si spostano icone, si clicca sui tasti e si ottiene l'informazione desiderata senza doversi porre il problema di cosa succede dentro la macchina. Per l'operatore e per l'utente tutto è semplice. Dietro c'è un gran lavoro dei tecnici che hanno realizzato il Sistema Informativo. Tutto questo nella condivisione e nella convinzione che l'informazione sia un diritto di tutti e per tutti e che legare una politica di modernizzazione all'innovazione tecnologica consente concretamente di avviare un processo di cambiamento a misura delle diverse esigenze, la possibilità di progettare un servizio trasversale utile a tutti e da tutti utilizzabile.

Alla configurazione informatica del Sistema hanno contribuito procedure e strumenti informatici *user friendly*, prevedendo un accesso a diversi livelli e con diversi ruoli, e sono stati in larga misura sviluppati e utilizzati programmi e applicazioni informatiche *open*

amministrazioni provinciali per la tenuta e la gestione dei Registri delle associazioni di promozione sociale, delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali, mentre all'amministrazione regionale resta la tenuta e gestione del Registro regionale delle persone giuridiche, contenente le fondazioni che hanno ottenuto il riconoscimento regionale. Altri casi che potremmo definire di delega «imperfetta» tra regione e province sono rappresentati dalla regione Liguria, dalla re-

gione Sardegna e dalla regione Veneto, che hanno trasmesso i registri organizzati per ambito provinciale, oltre a quello della regione Piemonte, che solo per il Registro delle associazioni di promozione sociale ha effettuato una delega alle province pur mantenendo per sé il coordinamento.

²¹ Le sezioni sono cinque: normativa, bibliografia, modulistica, sitografia istituzionale, rubrica dei referenti.

source e *freeware*, rispondendo così anche a esigenze di contenimento dei costi²². Le scelte *hardware* e *software* sono state combinate in funzione delle richieste di un'utenza differenziata per capacità informatiche e ruolo; del bilanciamento fra facilità di uso ed efficienza nella gestione delle informazioni; della garanzia di sicurezza e di robustezza del sistema. L'applicativo informatico consente al sistema di aprirsi all'esterno per l'accesso degli enti competenti (regioni, province autonome, province delegate, prefetture) finalizzato alla sua manutenzione e al suo aggiornamento, ma anche alla sua diffusione e utilizzo come un primo prototipo, uno *standard* in grado di attenuare la disomogeneità riscontrata tra le fonti primarie, registri e albi. Passo dopo passo e modulo dopo modulo, si procederà alla definizione dell'architettura del Sistema, rendendolo strumento in grado di rispondere alle effettive esigenze di tutte le parti in gioco. Il sistema è raggiungibile mediante un comune *browser*, digitando nome utente e *password*, visualizzando un menù costruito in base ai privilegi concessi all'utente dall'amministratore.

Tutto ciò che è stato realizzato è stato trasferito, infatti, in uno spazio virtuale, ideato e sviluppato dal Servizio Statistico, per contenere e presentare tutti i prodotti e i risultati legati all'attività di costruzione del SIONP. In questo sito si trovano i prodotti realizzati, i documenti e i manuali, gli strumenti e le banche dati che possono «dare una mano» al visitatore per conoscere il mondo dell'associazionismo ed esplorarlo. Questa modalità consente di condividere contenuti e informazioni, di farli risiedere in un unico spazio organizzato che dà risalto al panorama delle attività che si sono generate, le connette via *web*, lasciando inalterata la titolarità e la visibilità del soggetto che le ha generate. Sono state già adottate le soluzioni tecniche che consentiranno, in prospettiva, un'apertura controllata verso quei soggetti esterni – regioni e altri enti territoriali, o organizzazioni *non profit* alle quali si deciderà di concedere l'accesso per visionare e, eventualmente, integrare o aggiornare le informazioni. Per questa strada, via *web* e da qualsiasi punto della rete, anche i cittadini potranno accedere e consultare il sistema in modo agevole e pratico. Ad oggi, il circuito, in piena fase di sperimentazione e collaudo, è accessibile solo al Ministero e a ISFOL.

Un futuro possibile

Il Sistema Informativo, fin qui creato da ISFOL per il Ministero, è una fonte informativa ricca, un punto di osservazione privilegiato, che aggiornato²³ e implementato periodicamen-

²² Database relazionale Oracle xE Express; Web Server Apache; Client MS-Excel come interfaccia utente; Linguaggio PHP.

²³ La progettazione e il settaggio dei parametri di configurazione del *database* costituiscono processi delicati, che richiedono conoscenze tecniche, tempo e attenzione, soprattutto in considerazione degli obblighi in tema di sicurezza, rispetto della normativa sulla *privacy* e relazioni di connessione con altri *database*. Il successo di una banca dati dipende anche dalla qualità, oltre che

dalla quantità, di informazioni che essa può contenere e, come ricaduta immediata, dalla qualità delle analisi che può consentire. Uno dei punti di forza del *database* è costituito dalla pluralità di fonti, ciascuna con una sua specificità e con alto livello di qualità informativa. La costruzione del *database* dovrà superare una fase iniziale molto impegnativa, connessa con la scelta delle variabili da inserire, per garantire le corrette esigenze conoscitive. In questa fase, considerando che l'unità di riferimento è la singola associazione, accoglierà

te, sarà sempre di più capace di garantire la puntualità, la trasparenza e la verificabilità del dato oltre alla continuità dell'informazione. L'informazione come sistema organico e sistematico di dati collegati tra loro da una metodologia e da una logica di fondo comune e funzionale all'esercizio ordinario di gestione, programmazione, decisione e intervento propria di una pubblica amministrazione.

Giova ripetere che l'innovazione dell'iniziativa non consiste nell'informatizzazione di dati esistenti, ma nella re-ingegnerizzazione dei processi, con una visione d'insieme dei problemi da risolvere e delle azioni da attivare nel quadro di una metodologia comune e condivisa. La collaborazione istituzionale sarebbe un importante servizio a favore dei cittadini e delle loro espressioni associative, intervenendo a bilanciare le asimmetrie informative che attualmente si manifestano.

Per il futuro, è indispensabile identificare modalità di aggiornamento costante, procedure di collegamento e integrazione con i diversi sistemi regionali, provinciali e prefettizi, stabilendo un «debito informativo» cui ciascun ente dovrà attenersi, anche solo per una fase sperimentale, per consentire la costruzione di un bacino informativo unico cui far riferimento, per la costruzione di un set di indicatori utili, per la produzione di informazioni comparabili.

Ulteriore valore aggiunto del SIONP è la sua potenziale apertura alle associazioni che potrebbero utilizzarlo come canale di informazione e scambio con le istituzioni competenti. A tal fine, il sistema è stato predisposto in modo da poter confluire nel portale istituzionale del Ministero, dove può fungere da base informativa «sul settore» ed essere utilizzato da tutti gli interessati.

La costruzione del Sistema ha dimostrato che, se la razionalizzazione delle risorse è un'esigenza non ulteriormente procrastinabile, i margini di miglioramento di efficienza complessiva sono ampi. Che è possibile un uso più organizzato dei dati esistenti, senza perdere traccia delle informazioni storiche, sia per fini amministrativi, sia di informazione statistica.

Il Sistema è stato già utilizzato come punto di riferimento e base dati per la realizzazione di indagini sperimentali finalizzate alla raccolta di nuovi dati e informazioni. Le rilevazioni, a carattere censuario e campionario, sono state occasione per indagare aspetti organizzativi e strutturali delle organizzazioni *non profit* confluite nel SIONP ma, in modo più puntuale hanno contribuito a evidenziare «dimensioni» utili, da sottoporre all'attenzione dei decisori, per contribuire a una tenuta dei registri meno frammentaria, disorganica, incompleta. Anche la programmazione ISFOL 2011-2012 ha previsto il ricorso al sistema per realizzare altre attività di studio e approfondimento specifiche per migliorare le sue *performance* e delineare un piano di rilevazioni statistiche ricorrenti.

Nei prossimi anni, l'obiettivo sarà quello di migliorare la qualità complessiva dei dati

solo le informazioni minime; su di essa saranno rilevate variabili di classificazione, di controllo interno, nonché di analisi (denominazione, sede, entità patrimoniale, compagine, numero di addetti...). Dopo un primo periodo in cui necessariamente è attivo un numero relativamente limitato di variabili, si può immaginare una fase successiva che si

ponga l'obiettivo di costruire un sistema più complesso. Si prevede una costante manutenzione del *database*, sia per i nuovi organismi associativi che nascono, sia per quelli che muoiono, ma anche per l'inserimento di variabili che consentano letture e analisi più raffinate.

storici per una sintesi sempre più raffinata degli stessi; di ottenere una rappresentazione più ampia delle tipologie organizzative esistenti nel settore *non profit*; di valorizzare completamente le informazioni relative alla singola organizzazione, laddove le notizie su essa derivino da differenti archivi amministrativi.

La pubblicazione di questo contributo è un'occasione utile per avviare un confronto con chi opera nel settore per mettere insieme, scambiare e valorizzare saperi, pratiche ed esperienze. È un modo per «fare rete, sinergia» mettendo al centro le istituzioni intese come persone, capacità e professionalità. Costruire una comunità di pratiche intesa come contesto di apprendimento dove si scambiano conoscenze per trovare una metodologia comune e risolvere problemi comuni. Questo è già in parte avvenuto con tutte le amministrazioni (ministeriali, regioni, province autonome, province e prefetture) che hanno collaborato in questi mesi con il Servizio Statistico ISFOI per la raccolta dei registri e degli albi di competenza e, quindi, hanno contribuito allo sviluppo del Sistema Informativo anche dando suggerimenti tecnici e auspicando un protocollo d'intesa per definire fattivamente la collaborazione.

Il Sistema Informativo ha delle potenzialità e dei punti di forza innegabili: mette in rete attori istituzionali diversi nel rispetto delle competenze specifiche; potrebbe essere messo a disposizione di una platea sempre più ampia di fruitori (oggi in fase sperimentale gli attori istituzionali, domani le associazioni e le organizzazioni operanti nel *non profit*, di seguito i cittadini-utenti e le comunità); prevede accessi e funzionalità controllati come anche una selezione di informazioni e archivi «personalizzati»; prevede di archiviare dati anagrafici e amministrativi delle diverse organizzazioni facenti parte dei registri pubblici territoriali ma anche di aggiornarli e di arricchirli nel tempo grazie alla realizzazione di indagini e di rilevazioni *ad hoc* finalizzate ad acquisire dati e informazioni sulle dinamiche del Terzo settore o sull'offerta di servizi di alcune tipologie organizzative nei territori di pertinenza e, quindi, di dare spunti e suggerimenti alla programmazione futura; consentirebbe alle amministrazioni di archiviare informazioni anche di tipo gestionale a costi limitati per tutti e, per questo, le potenzialità di avere un sistema in rete sono infinite e facilmente intuibili; costituirebbe, in definitiva, un vero e proprio giacimento informativo sul *non profit* pubblico, allineato e codificato a *standard* nazionali e internazionali comparabili, da utilizzare come «capitale pubblico» accessibile.

Bibliografia

- Agenzia per le ONLUS, *I registri delle organizzazioni del terzo settore: garanzie per i cittadini, trasparenza ed equità delle procedure*, 2005.
- Clotfelter C.T., *The Private Life of Public Economics*, «Southern Economic Journal», 59 (1993), n. 4, pp. 579-596.
- CNEL-ISTAT, *Primo rapporto sull'economia sociale: dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, Roma, 2008.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Agenzia per le ONLUS, *Linee guida gestione dei registri del volontariato*, Roma, 2010.
- Deriu F., *I sistemi informativi sociali: l'apporto del privato-sociale*, relazione al Convegno «Povertà, redistribuzione e politiche per l'inclusione sociale», Napoli, novembre 2006.

- ISFOL, *La costruzione dei sistemi informativi sociali nelle Regioni del Mezzogiorno*, 2007.
- ISFOL, *Guida all'utilizzo dei dati di fonte amministrativa a scopo statistico*, «Seminari Tecnici del Servizio Statistico e Coordinamento Banche Dati ISFOL», Roma, dicembre 2008.
- ISTAT, *Istituzioni non profit in Italia*, «Informazioni», n. 50, 2001.
- ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, «Informazioni», n. 27, 2006.
- ISTAT, *Le cooperative sociali in Italia*, «Informazioni», n. 27, Roma, 2008.
- ISTAT, *Le fondazioni in Italia*, «Informazioni», n. 1, 2009.
- The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, *Handbook on Non Profit Institutions in the System of National Accounts*, United Nations, Johns Hopkins University, London School of Economics, New York, 2001.
- Lipari N., *Per una disciplina del terzo settore*, Seminario FIVOL, Roma, 1996.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Libro bianco sul futuro del modello sociale – La vita buona nella società attiva*, Roma, maggio 2009.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – ISFOL, *Quarto rapporto biennale sul volontariato – intermedio*, Roma, marzo 2011.
- Moreschi B., *Conoscere il non profit*, Incontri di progetto del Servizio Statistico e Coordinamento Banche Dati ISFOL, Roma, giugno 2008.
- Musella M., D'Acunto S., *Economia politica del Non Profit*, Giappichelli, Torino, 2000.
- Salamon M., Anheier H.K., *In Search of the Nonprofit Sector: The Problem of Classification*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1992.
- Salamon M., Anheier H.K., *Toward an Understanding of the International Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins – Comparative Non profit Sector Project, Baltimore, 1992 (Working Paper, 1)
- Salamon M., Anheier H.K., *In Search of the Non Profit Sector I: The Question of Definitions*, The Johns Hopkins – Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore, 1992 (Working Paper, 2).
- Salamon M., Anheier H.K., *In Search of the Non Profit Sector II: The Problem of Classification*, The Johns Hopkins – Comparative Non profit Sector Project, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore, 1992 (Working Paper, 3).
- Travaglini C., *Dai registri amministrativi ai sistemi informativi territoriali integrati per cooperative sociali e aziende di terzo settore. Nota del progetto Spring-Out condotta dal Polo Scientifico-Didattico di Rimini dell'Università di Bologna*, 2007.
- Zamaro N., *Definizioni e classificazioni delle organizzazioni non profit*, in ISTAT, *Istituzioni non profit in Italia*, Roma, 2001.

Per citare questo articolo: Anna Elisa Carbone, *Il SIONP: «capitale pubblico» del non profit*, «Osservatorio Isfol», Il (2012), n. 1, pp. 131-145.