

Febbraio 1984

IL NUOVO OSSERVATORE

Speciale Dc: Sturzodegasperidossettipastoremoro

Dibattito: è possibile il terzo polo?

Sindacato: marcia obbligata verso una nuova identità

Uno "stil novo" per la lingua dei politici

Partiti: una vita interna meno sregolata

Mensile - Anno I - numero 2 - L. 3.000

Spedizione in abbonamento postale Gruppo III/70

economia e società

CHE COS'È IL «TERZO SETTORE»

Non per soldi ma con denaro

Il futuro dell'economia associativa

di Franco Archibugi

La sera dell'8 febbraio u.s. i promotori della Conferenza intergovernativa su "Lo sviluppo dell'occupazione nel contesto del mutamento strutturale", organizzata a Parigi dall'OCSE con la partecipazione al massimo livello di numerosi ministri del Lavoro e dell'Economia dei paesi membri, hanno tirato un sospiro di sollievo.

Per la prima volta, all'OCSE, considerato il santuario di molte idee convenzionali, si erano fatto largo delle tematiche abbastanza inusuali, sia riguardo alla interpretazione della crisi attuale, che all'ipotesi di sviluppo di un nuovo modello di occupazione, e l'importanza di favorire l'espansione di un "terzo settore" dell'economia, a fronte della crisi o stagnazione relativa sia del settore pubblico da un lato, che del settore delle imprese private, aventi finalità economico-commerciali, dall'altro. E la cosa più sorprendente è stata non solo che queste tematiche hanno trovato calorosa accoglienza nelle dichiarazioni esplicite di numerosi ministri presenti (mentre gli organizzatori davano per scontata la reazione negativa di alcune delegazioni e la prudente indifferenza e riserva di quasi tutte le altre); ma che addirittura la concettualizzazione del terzo settore, avvenuta solo, finora, nel lavoro di alcuni studiosi europei, senza alcuna omogeneità né di significato né di vocabolario, ha trovato invece una ricettività immediata assai diffusa. E trattandosi dell'OCSE, questo è un segno che la problematica del terzo settore ha avuto in numerosi paesi una attenzione altrettanto diffusa.

La de-industrializzazione e i suoi effetti

Certo, i mutamenti strutturali dai quali nell'interpretazione dei suddetti

studiosi starebbe emergendo (in forme e proporzioni mai prima conosciute) un terzo settore dell'economia (quello dell'economia associativa, o comunitaria, o semplicemente sociale), sono quelli già da molto tempo sottolineati da molti autori e che tutti convergono nell'analisi del fenomeno della deindustrializzazione crescente dei paesi occidentali e dei prodromi di una società post-industriale. Fra i più noti studiosi di tali mutamenti ricorderemo solo Colin Clark, Myrdal, Galbraith, Leontief, Daniel Bell, Dahrendorff, Touraine, etc. Tali mutamenti possono essere assai sinteticamente elencati così:

a) Un aumento relativo assai forte della domanda (e quindi del consumo) di prodotti "non industriali" e di servizi immateriali, rispetto a quella di prodotti industriali e di servizi materiali.

b) Una diminuzione relativa della produzione "di massa" nella produzione totale nazionale in termini fisici.

c) Una diminuzione dei fabbisogni di mano d'opera in tutti i settori dell'industria di beni immateriali e lo spostamento potenziale di tali bisogni verso i settori di servizi non materiali (sia quelli che sono oggetto di scambio monetario, i servizi mercantili, che quelli non oggetto di scambio monetario, i servizi non-mercantili).

La prima conseguenza che si è creduto di dover sottolineare è quella del carattere relativamente "irreversibile" della crisi industriale attuale, contemporanea in tutti i paesi occidentali, assai più di quanto non si creda e si dica in ciascun singolo paese (confrontato più sulle differenze specifiche che sulle analogie di fondo): e ciò malgrado (ma meglio sarebbe dire a causa) dell'automatizzazione spinta dei processi industriali.

Una seconda conseguenza generale messa in rilievo è quella che la crisi è relativamente più forte nei settori esposti

alla concorrenza internazionale, in quanto si è obbligati in questi settori, per salvaguardare dei tassi di profitto accettabili, a realizzare tassi di produttività elevati attraverso processi continui e indispensabili di razionalizzazione e di conversione.

Ma la terza conseguenza generale, è quella appunto di una crescita relativa dell'importanza (numerica e funzionale) dei settori **non-profit** (senza fine di profitto), e dei settori non-monetari dell'economia nel suo complesso.

Declino della profittività

Infatti, su quest'ultimo punto, non sempre si fa sufficiente attenzione al fatto che il tipo di offerta di servizi che deriva dai mutamenti strutturali sopra evocati non è tale che possa essere assicurato dal sistema delle imprese (di qualsiasi dimensione esse siano) commerciali e produttive tradizionali, finalizzate al profitto; infatti il profitto presuppone la possibilità di assicurare un tasso di sviluppo della produttività (output rispetto ad input, quantitativi), ciò che non è il caso dei nuovi servizi richiesti, per lo più legati a valori immateriali e alla qualità dei beni serviti. E, se non si ha possibilità di guadagni di profittività e di produttività, non si ha — nella attività in esame — possibilità di creazione di imprese, nel senso commerciale tradizionale della parola.

Il sistema delle imprese è dunque destinato a non essere più la fonte di nuova occupazione: al contrario quel sistema nel suo complesso, dovrà far fronte ad una situazione crescente di esuberanza di occupazione, proprio nella misura in cui sarà capace di assorbire il progresso tecnico (che data la competizione internazionale è un imperativo incontrovertibile). Una conclusione — spesso dimenticata nei discorsi sull'espansione della occupazione — è dunque che

nel grande settore delle imprese commerciali, capaci di assorbire progressi tecnologici aventi effetto sulla produttività, quantitativamente intesa, gli eventuali nuovi posti di lavoro saranno quantitativamente meno numerosi dei vecchi posti di lavoro resi obsoleti dalle innovazioni tecniche.

Occorre perciò prendere atto coraggiosamente che la cosiddetta flessibilità della ristrutturazione significa innanzitutto liberarsi della mano d'opera esuberante senza soverchia speranza di rioccuparla in nuove occupazioni industriali stabili, mentre l'unica possibilità di rioccuparla è in nuove occupazioni, in cui i tassi di produttività non hanno speranza di aumentare, ma invece sono da sempre relativamente stazionari, e ciò malgrado che siano occupazioni che garantiscono la soddisfazione di bisogni individuali e sociali di tipo immateriale, divenuti ormai prioritari, una volta soddisfatti — come si è detto — gli altri bisogni primari e secondari di tipo materiale.

I limiti del settore pubblico

In principio, queste nuove occupazioni — corrispondenti ai nuovi bisogni di servizi sopra ogni altra cosa sentiti oggi dalla popolazione "post-industriale" — sono quelle che tradizionalmente sono state assicurate dalla gestione pubblica. Ed è difficile immaginare che molte di queste nuove occupazioni e professioni rispondenti a molti di questi nuovi bisogni, possano essere in futuro fornite al di fuori di un sistema di gestione pubblica.

Tuttavia occorre richiamare le difficoltà che oggi si incontrano, in tutto il mondo occidentale, ad immaginare una ulteriore espansione del settore pubblico. In via estremamente sintetica ho classificato queste difficoltà in tre gruppi:

a) La cosiddetta "crisi fiscale dello Stato". Dato che le attività dello Stato sono normalmente finanziate con il suo proprio reddito, che sono le sue entrate fiscali, è difficile immaginare che tali risorse possano superare un plafond del 50-60% del reddito nazionale (livello raggiunto ormai dalla media dei paesi

OCSE e che malgrado ciò è divenuto insufficiente a soddisfare i crescenti bisogni di questo tipo di consumi, oggi divenuti prioritari).

b) Una volta assicurata una base di servizi primari e fondamentali, l'azione pubblica si sottrae al controllo degli utenti e provoca dei fenomeni di spreco economico e di burocratizzazione, legati al gigantismo e alla super-centralizzazione che sono connaturali d'altra parte a quella azione stessa, e che finiscono per beneficiare più il parassitismo degli operatori dei diversi sistemi che gli utenti dei servizi.

c) Al di là della suddetta base di servizi essenziali, la generalizzazione e l'uguaglianza dei servizi stessi (connaturali all'azione pubblica) si traducono in una diminuzione della soddisfazione, per l'utente, provocata dai servizi stessi.

L'emergere del "terzo settore": l'economia associativa

Se dunque le speranze di poter espandere l'occupazione nel settore pubblico sono scarse, e neppure tanto raccomandabili, e se d'altro lato il settore dell'impresa privata è destinato ad espellere (raccomandabilmente) mano d'opera, come conseguenza dell'innovazione tecnologica nei settori materialmente produttivi, e a non incrementarne nei settori dei servizi immateriali per assenza di fattori, quivi, di stimolo alla imprenditorialità economica mirante al profitto, allora dove e come si avrà l'espansione della occupazione?

Ebbene, innanzitutto, dal punto di vista complessivo dell'ammontare di "lavoro" erogato (monte-ore lavorate) niente sconsiglia che questo diminuisca fortemente in assoluto, come beneficio sociale del progresso tecnico. Si tratta di far beneficiare un po' tutti, redistribuendo meglio non solo i vantaggi ma anche gli svantaggi del lavoro. Si tratta però di redistribuire il lavoro con una drastica riduzione della durata media del lavoro di ciascuno, il cui tasso di diminuzione "storico" è stato stranamente stazionario dal dopoguerra in poi, proprio nel periodo in cui il tasso di innovazione e di produttività dell'indu-

stria è stato invece più elevato!

Si tratta di "lavorare meno per lavorare tutti", che rappresenta l'obiettivo di redistribuire i vantaggi del lavoro; ma si tratta anche di "lavorare tutti per lavorare meno", che rappresenta anche l'obiettivo di redistribuirne gli svantaggi.

Ma in secondo luogo (ed è ciò che sta emergendo sotto i nostri occhi) una parte cospicua del lavoro erogato sarà erogato in attività "libere", nel senso che non saranno svolte né come pubblico servizio né nell'ambito di imprese per il profitto, ma per attività essenzialmente private, ma aventi finalità non di profitto, bensì di soddisfazione di bisogni personali e collettivi diversi da quelli del guadagno, che sono giustappunto proprio i bisogni emergenti.

È questo il vasto mondo del "fai-da-te", ma anche quello del solidarismo autonomo, delle associazioni, delle comunità, della cooperazione (quella vera), che va dallo scambio di servizi alla auto-produzione e — che è lo stesso — all'autoconsumo. Buona parte di queste attività, potranno creare nuove unità di produzione (prevalentemente di servizi); e potranno anche costituire una base importante di nuova occupazione dipendente e remunerata; e potranno agire nel mercato (comprando e vendendo beni, servizi e mano d'opera). Ma queste nuove unità non agiranno per il mercato, bensì per la realizzazione di finalità associative, diverse dal guadagno monetario: è il vasto mondo in espansione delle attività culturali, politiche, sociali, benevole, ricreative, sportive, religiose.

È dunque questo il terzo settore, oggetto ancora da definire, ma sempre meno misterioso. È questa l'economia che — accanto a quella per il mercato o dell'impresa da un lato, e quella pubblica dall'altro — insisterei per chiamare "associativa": in quanto fondata sul principio e sulla finalità associativa e su unità operative che non hanno lo scopo di chiudere il bilancio con un margine di utile e quindi con reddito monetario, bensì in pareggio, senza utili, perché ciò rappresenterebbe una sottrazione di beneficio al perseguimento dello scopo sociale.

Politiche di promozione dell'economia associativa

A Parigi si è discusso a lungo anche su che cosa fare per favorire lo sviluppo di tali attività, oggi ostacolato da molti fattori.

Innanzitutto si è convenuto nella necessità di decodificare meglio queste attività, attraverso una migliore definizione legale e amministrativa (tra cui anche quella fiscale). Finché la nozione di unità operativa di questo settore non è chiara, è difficile distinguere le sue unità da quelle di altri settori, e ciò compromette una legislazione di aiuto e di promozione del settore stesso.

Ma sono i problemi di finanziamento che costituiscono la parte più delicata dello sviluppo dell'economia associativa. Non muovendosi nella logica del sistema capitalistico, le unità del settore non hanno capitali propri e con difficoltà traggono margini per il pagamento di interessi per capitali altrui. Certo, l'autofinanziamento rimane la forma più appropriata e più connaturale di finanziamento di queste attività: ma se l'autofinanziamento potrebbe funzionare a pieno regime, è già più problematico che si realizzi nel decollo di queste attività. Occorre inventare delle forme di decollo finanziario per le iniziative di questo settore.

Non c'è da stupirsi se si chiede allo Stato per primo di farsi carico di questo finanziamento propulsivo. Ciò non è contraddittorio con l'asserita saturazione delle possibilità fiscali e finanziarie dell'economia pubblica: giacché gli si chiede quel sostegno che non altrimenti egli fornisce allo stesso settore dell'economia privata di impresa, se questa opera in convergenza con finalità pubbliche. E abbiamo detto che lo sviluppo produttivo del terzo settore — oltre che essere "ad alta intensità di occupazione" — incontra i bisogni effettivi della società assai più di molte produzioni industriali, drogate da pubblicità e isterismo consumistico.

L'intervento dello Stato potrebbe assumere tre forme di finanziamento:

1) Il contributo finanziario puro e semplice (a fondo perduto o in conto capitale da restituire), uguale pressappo-



Jacques Delors, ministro francese dell'economia

co a quello erogato per attività private e per la creazione di imprese produttive. Ovviamente tale contributo dovrebbe avvenire mediante programmi settoriali ben studiati e dibattuti (un esempio di contributo al "terzo settore" di questo tipo sono i vari programmi di finanziamento all'edilizia cooperativa, esistenti in diversi paesi).

2) La cessione in gestione autonoma — secondo parametri e standard economici prestabiliti pubblicamente — di quote parti di servizi sociali divisibili, oggi erogati nei diversi servizi nazionali, malati di burocratismo, spreco e inefficienza.

3) La de-tassazione, oculata e finalizzata, di attività del terzo settore ritenute auspicabili nel quadro di programmi pubblici di sviluppo (culturale, di ricerca, di assistenza sociale, etc.).

Il ruolo dei sindacati

I sindacati e il loro strumento, la contrattazione collettiva, possono fornire una adeguata risposta ai problemi del finanziamento del terzo settore. I sin-

dacati — espressione essi stessi del terzo settore — ne sono (insieme alle società di mutuo soccorso e alle cooperative) come gli "antenati". Nella crescita numerica degli iscritti e nella generalizzazione della condizione di lavoro dipendente che si è registrata nello sviluppo della società industriale, i sindacati non possono disinteressarsi dei problemi dell'accumulazione (come suol dirsi), e soprattutto della "qualità" dell'accumulazione, della direzione degli investimenti, e del fatto che essi avvengano là dove la domanda sociale si manifesta più urgente.

Ebbene, coniugando l'intervento nel processo di accumulazione con la contrattazione collettiva, si genera il fenomeno del "risparmio contrattuale", che rappresenta la forma più avanzata di intervento sindacale nella gestione dell'economia. Sono i sindacati più attenti all'evoluzione strutturale della società industriale e post-industriale che si sono fatti portatori di proposte di risparmio contrattuale sotto diverse forme, che tutte confluiscono nella creazione di fondi di investimento salariali.

Ma coniugando il risparmio contrattuale con il bisogno di crescita del terzo settore si genera appunto la nuova specifica fonte di finanziamento del terzo settore, scavalcando di un balzo tutte le viete polemiche e obiezioni sulla capacità gestionale dei sindacati nel settore del mercato dei capitali; dappoiché si tratterebbe non certamente del normale mercato finanziario (e delle sue specifiche regole, peraltro discutibili in se stesse), ma di un nuovo e specifico mercato auto-finanziario del terzo settore: le unità beneficiarie sarebbero composte dai soggetti protagonisti del risparmio contrattuale, che si vedrebbero restituire sotto forma di organizzata partecipazione a servizi auto-gestiti, le somme destinate all'accumulazione.

Allargare la riflessione e il dibattito

Tutti questi punti (incluso quello di un inquadramento indispensabile della crescita equilibrata del terzo settore in relazione a quelle del settore pubblico e del settore dell'economia per il mer-

economia e società

cato, in una programmazione generale della crescita) meriterebbero ovviamente un esame più disteso e una attenzione più sistematica. È ciò che si comincerà a fare, ad un livello internazionale qualificato, sulla base dei risultati della Conferenza OCSE: "Qualcosa di nuovo è avvenuto nel sistema della riflessione OCSE", ha detto in chiusura il Segretario generale di quella organizzazione Emile Van Lennep, dopo gli interventi appassionati in favore di una esplorazione più attenta di questa nuova realtà fatti da Jacques Delors e Pierre Berezogovoy, ministri francesi rispettivamente dell'Economia e del Lavoro, J.S. Dawkins, ministro australiano dell'Economia, Alfred Dallinger, ministro austriaco della Sicurezza sociale, Anna-Greta Leijon, ministro svedese del Lavoro, Urpo Leppänen, ministro finlandese del Lavoro, Joaquin Almunia, mi-

nistro spagnolo del Lavoro, Charles Caccia, ministro canadese dell'Ambiente ed ex ministro del Lavoro, M. Hansenne, ministro belga del Lavoro; ed infine, dal delegato americano assistente alla Casa Bianca per la Politica di sviluppo, Roger B. Porter, che ha fatto l'elenco orgoglioso delle molte iniziative del terzo settore che il governo federale ha finanziato direttamente e indirettamente in quel paese.

Non sarebbe male che anche in Italia si cominciasse ad affrontare, con più attenzione di quella dedicata in passato, le possibilità di espansione dell'economia associativa, sia sul piano delle politiche da adottare che della ricognizione dei fatti, seguendo la raccomandazione che ha avuto modo di rivolgere (a chiusura del suo intervento alla Conferenza di Parigi) Jacques Delors: da un lato di non chiudersi in uno schemati-

simo convenzionale che vede solo nell'"impresa di mercato" la produttrice di ricchezza e di benessere da distribuire, e solo nella sua profittività, l'unica spinta alla futura occupazione; e dall'altro — rivolgendosi soprattutto a certe aree sindacali — di non vedere nello sviluppo dell'economia informale, in cui il terzo settore può in parte ricadere, solo un pericolo per l'ufficialità della contrattazione collettiva e una perdita di garanzia, quanto una opportunità per nuovi orizzonti e campi di esercizio del potere contrattuale. Perché se è vero che un eccesso di enfasi verso i mutamenti strutturali può costituire talora una fuga in avanti rispetto ai problemi dell'oggi, il rifiuto di guardare ai mutamenti di medio e lungo periodo (di cui tuttavia si hanno evidenti i sintomi oggi) può costituire un'altrettanto pernicioso fuga all'indietro. □