

113

84/8

La questione
ambientale

di Giuliano Cannata

Un nuovo modello
di occupazione

di Franco Archibugi

rassegna sindacale

Quaderni



Il telelavoro

*di C. Ciborra
e P. Maggiolini*

La Cee di fronte
alla rivoluzione
tecnologica

*P. Manacorda,
F. Naschold,
F. Franzmeyer, J. Kübl*

Un nuovo modello di occupazione: l'economia associativa

di Franco Archibugi *

È oggetto di questo contributo esaminare gli effetti sull'occupazione di alcuni mutamenti strutturali dell'economia dei paesi industrializzati (prima parte); e indicare le condizioni istituzionali e politiche attraverso cui possono « liberarsi » le potenzialità di nuove forme di occupazione e di attività coerenti con quei mutamenti strutturali (seconda parte). Chiameremo, per il momento, queste potenzialità: « nuovo modello di occupazione ».

I. I fattori di mutamento verso il nuovo modello di occupazione

1. I mutamenti strutturali nella domanda di consumo

Il mutamento più importante, che consideriamo come la matrice di altri mutamenti che descriveremo, riguarda la qualità dei beni e servizi prodotti e, pertanto, consumati.

Molto brevemente: dal momento in cui il sistema industriale occidentale (per ragioni socio-economiche o tecnologiche la cui interazione ora non vogliamo indagare) ha mostrato la sua capacità di soddisfare i bisogni primari (essenzialmente alimentari, ma anche di alloggio e di vestiario) e secondari (altri prodotti industriali per il benessere materiale) — trasformando in potere di acquisto reale i formidabili incrementi di produttività fisica del lavoro — si sono create le condizioni di un nuovo modello di sviluppo e di una nuova società, che da tempo è definita come « post-industriale » (1). Tali condizioni consistono soprattutto in

* Ordinario di pianificazione territoriale presso l'Università di Napoli

Una versione assai più ampia e documentata di questo contributo è costituita da un rapporto dell'autore presentato (e pubblicato in lingua inglese e francese) alla Conferenza intergovernativa dell'Ocse sul tema: « Employment Growth in the Context of Structural Change », Parigi 6-8 febbraio 1984. A tale rapporto — dal titolo: *The Possibilities for Employment Creation in the « Third » Sector* — si farà spesso riferimento in questo contributo, soprattutto per più approfonditi esami degli argomenti trattati e più ampi rinvii bibliografici (sarà indicato: « Vers. integr. »).

(1) L'espressione « società post-industriale », anche se ne esistono esempi precedenti (tra cui anche uno di chi scrive in un saggio del 1956 a un convegno del Cnr sull'« Automatismo »), è stata messa in effettiva circolazione a livello internazionale da Daniel Bell, all'epoca in cui presiedette la « Commission on the Year 2000 », promossa dall'American Academy of Sciences, (vedasi D. BELL, a cura di, 1968); ed anche largamente diffusa col lavoro di H. KAHN e A.J. WIENER (1967), anch'essi membri della detta commissione. Sulla storia del termine (e dell'idea) di società post-industriale si vedano le considerazioni dello stesso Bell, in una successiva trattazione sistematica dell'argomento (1973), pp. 33-40. I primi saggi del Bell sull'argomento sono del 1964 e del 1967.

un nuovo modello di consumi, in cui i consumi « terziari », cioè di beni immateriali, prendono il sopravvento. Si tratta di consumi in cui prevale il servizio immateriale piuttosto che il bene materiale, e per produrre il quale da secoli (per i vecchi servizi) e per sempre (per i nuovi) non si migliora — e non può migliorarsi — il rapporto quantitativo fattore-prodotto (*input-output*), cioè la produttività, ma semmai solo la qualità (2).

2. Conseguenze generali di questi mutamenti

Tali società post-industriali (3), risultato dello sviluppo formidabile dell'industrializzazione, vedono ormai diminuire l'occupazione industriale non solo in termini relativi (prima fase del mutamento) ma anche in termini assoluti (seconda, più avanzata, fase del mutamento); esattamente come è avvenuto per l'occupazione agricola con l'emergere e il consolidarsi delle società industriali. Questa evoluzione sta provocando un vero terremoto nelle strutture produttive, i cui caratteri — molto sinteticamente — possono essere indicati nei seguenti:

a) Innanzitutto, una crisi strutturale — e non congiunturale — della produzione industriale, in particolare dell'industria, pesante o di base; crisi che colpisce, più o meno dappertutto, tutti i settori di produzione di beni materiali, e soprattutto quelli che sono collegati alla produzione di beni di consumo durevoli (fatta eccezione, forse, per i beni elettronici, i cui progressi tecnici e produttivi ci possono tuttavia far pensare già a una loro saturazione). I fenomeni di controllo dei mercati di consumo da parte dei produttori tendono a moltiplicarsi, producendo una concorrenza (fra imprese e paesi) in un mercato tendenzialmente stazionario, assai diversa da quella che si produce in un mercato in espansione (4).

b) Un'esasperazione da parte dell'industria in crisi (più direttamente legata ai mercati di consumo) dei tentativi di creare sempre nuovi bisogni di beni materiali; quindi tendenza a diversificare il prodotto come antidoto alla saturazione dei bisogni reali, con la spinta verso bisogni piuttosto fittizi che, rispetto a una valutazione complessiva del benessere sociale e personale, possono determinare l'effetto di uno spreco inopportuno di risorse (anche se una domanda pro-tempore, cioè effimera, viene stimolata) (5).

(2) In questo caso il riferimento obbligato è ai lavori classici di FISHER (1935, 1952, 1954), C. CLARK (1940, 1961) e, soprattutto — per quanto concerne le differenze di « produttività » — FOURASTIÉ (1949). Per più ampi ragguagli e riferimenti cfr. note 1 e 5 della « Vers. integr. ».

(3) Un riassunto relativamente completo delle analisi sulla società post-industriale nel lavoro di GERSHUNY (1978).

(4) Le analisi della crisi si sono moltiplicate negli ultimi anni. Vedere riferimenti critici nella nota 6 della « Vers. integr. ». L'insieme è ben rappresentato da: « Rapporto McCracken » (OCSE 1977); « Rapporto Maldague » (CEE 1976); rapporto « Keynes plus », della Confederazione europea dei sindacati (ETUC 1979); rapporto dell'Ipse Forum *Out of Crisis* (1983); rapporto dell'Iie (INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS) (1982).

(5) L'opera di GALBRAITH sulla società affluente (1958) può essere considerata come il prototipo di una importante letteratura sull'argomento.

c) Un aumento relativamente considerevole delle piccole imprese produttive di beni materiali, per rispondere ai bisogni di diversità e di qualità di cui al punto precedente; ma anche perché le piccole imprese — che significano piccoli imprenditori o « imprenditori diretti » — sembrano essere meno motivate dagli imperativi di una produttività elevata (e quindi di profitti elevati) e più stimolate da altri compensi psico-sociali. Le piccole imprese hanno costi più flessibili, per un complesso di note ragioni, fra le quali un più basso costo della manodopera che anch'essa, come l'imprenditorialità, è motivata nella piccola impresa da altri vantaggi rispetto a quelli del puro guadagno. Inoltre, grazie al progresso tecnico, soprattutto all'elettronica, le piccole imprese non sono più così marginali come prima (6).

d) Una conseguente riduzione dell'area delle attività regolate in funzione dei saggi di produttività, e quindi di profittività, conseguibili. Questa è stata l'area che storicamente ha assicurato l'avvento e lo sviluppo della società capitalistica e industriale, con i grandi benefici sociali che ne sono conseguiti. Oggi, invece, alla sua riduzione segue un declino dell'imprenditorialità motivata al profitto (come opportunità e come modello); e quindi un declino relativo e talora anche assoluto della figura dell'imprenditore-investitore, sui comportamenti del quale si è venuto modellando il sistema finanziario (*flow of funds*) oggi dominante o prevalente (oltre che, beninteso, la teoria economica tradizionale dell'impresa) (7).

e) Una domanda crescente di servizi (corrispondente ai nuovi bisogni) la cui qualità e natura, non inducendo un'imprenditorialità privata di tipo tradizionale, motivata dal profitto, tende a diventare immediatamente domanda di servizi pubblici, pagati o no. Ne consegue un enorme aumento della promozione e della produzione pubblica di servizi, con connessi problemi di finanziamento, mai prima conosciuti dagli Stati industriali (meglio: post-industriali) contemporanei (8).

f) Un'importanza crescente delle attività svolte al di fuori di un rapporto di scambio mercantile; quindi un'espansione dell'area economica di produzione « non orientata al mercato » (*non-trade* o *non-market oriented*). I mutamenti nella struttura dei consumi finali (saturazione relativa di prodotti industriali ed espansione di servizi pubblici, per lo più gratuiti) hanno implicato anche dei mutamenti negli stili di vita. Vi è, per esempio, una minore propensione a lavorare solo per il guadagno monetario, che è divenuto relativamente meno incidente sul benessere complessivo della persona. E si sviluppa sempre più, anche

(6) La testimonianza più importante e sorprendente sull'argomento è la ricerca promossa dal Dipartimento federale (Usa) del Commercio (BIRCH 1979). Si vedano anche le interpretazioni interessanti di FLENDERS e MORSE (1975) e di PIORE (1983). Per il modello « specifico » (ma è poi così specifico?) dei paesi meno industrializzati dell'Europa meridionale si veda FUA (1978) e molti altri studi italiani (di cui alla nota 8 della « Vers. integr. »).

(7) Si veda, fra altri, HEILBRONNER (1976).

(8) Sul'espansione della domanda di servizi pubblici cfr.: CAMERON (1978), BOLTHO (1979) e i dati Ocse (OCDE 1978).

presso le classi popolari e i giovani, una maggiore attenzione alle condizioni e alla natura del lavoro, e una netta preferenza per il lavoro autonomo, anche se meno redditizio. Accanto e connesso al lavoro autonomo (la cui domanda a causa dei mutamenti osservati tende a crescere sempre di più nel settore dei servizi personali) di tipo individuale e professionale, si registra una poderosa espansione di servizi autonomi « collettivi », richiesti da nuovi bisogni sociali, oppure dalle domande di miglioramento e personalizzazione di servizi pubblici insufficienti. Tali servizi autonomi collettivi, di tipo cooperativo o associativo o mutualistico, assumono spesso le forme dello scambio in natura, e non in moneta; e spesso anche le forme del lavoro volontario. Il primo luogo in cui si sviluppano le nuove forme di attività non mercantile è indubbiamente la famiglia, che ritorna ad avere — sotto nuovi modelli di vita — un ruolo rilevante nella produzione del benessere materiale (9). Ma altri luoghi e altre opportunità importanti stanno configurandosi: piccole comunità, club, associazioni di servizio, associazioni e cooperative di consumo-produzione culturale, ecc. Sono tutte forme organizzative miranti a soddisfare i bisogni nelle aree emergenti dei consumi « terziari » non mercantili, e neppure tradizionalmente pubblici (10).

3. Caratteri della crisi di occupazione che consegue a questi mutamenti

Il terremoto economico delle strutture produttive, che abbiamo sommariamente disegnato, presenta due caratteri di fondo che sono divergenti, e che contrassegnano il tipo di crisi di occupazione che oggi abbiamo davanti a noi (e alla quale si cercano delle soluzioni politiche). Da una parte, questa crisi è provocata da un eccesso, o surplus, di produzione nei settori ad alto tasso di produttività, settori che sono stati alla base dei forti tassi di sviluppo registrati nei decenni passati; settori che manifestano sempre, malgrado la crisi dei mercati, un forte dinamismo di innovazione, che peraltro aggrava il surplus di occupazione esistente. Dall'altra parte, questa crisi è provocata da una crescente importanza relativa dei settori a basso tasso di produttività, e che sono perciò alla base

(9) Si vedano le considerazioni generali sull'evoluzione verso una « economia politica dell'extra-mercato » in SHIRAY e VIVANER (1980). Per gli studi sul ruolo moderno del nucleo familiare nell'economia reale contemporanea si veda la Conferenza del Nber di New York (TERLECKYJ, a cura di, 1975) e i lavori del Vanier Institute of the Family di Ottawa (ad esempio VIF 1973 e 1979). Il reddito non monetario prodotto dall'economia extra-mercato è alla base di ricostruzioni dell'economia del benessere complessivo quali, ad esempio, il *Mew* di NORDHAUS e TOBIN (1973). Si vedano anche i calcoli di MORGAN e altri (1966), SIRALGELDIN (1969) e GRONAU (1973).

(10) La documentazione su queste nuove forme di organizzazione dei consumi privati è già importante: si vedano le informazioni e la letteratura evocata, soprattutto per gli Usa, la Germania federale e la Francia, nella nota 14 della « Vers. integr. ». Un testo rappresentativo, ricco di una impressionante documentazione è la « guida » dell'INSTITUTE OF LOCAL SELF-RELIANCE (1979), americano.

dell'abbassamento dei tassi complessivi di sviluppo dei tempi più recenti, quelli appunto in cui ha prevalso il peso di questi settori. Essendo questa evoluzione irreversibile, nella misura in cui il peso relativo e i margini di innovazione dei settori ad alto tasso di produttività tendono a diminuire, si tende a raggiungere un livello di economia « stazionaria », (almeno se misurata ai parametri di produttività quantitativa sui quali si è misurato lo sviluppo economico dalla rivoluzione industriale in poi) (11).

Nell'insieme, questi due caratteri della crisi di occupazione che viviamo conferiscono a quest'ultima il carattere di crisi « progressiva », tendente verso nuovi equilibri portatori di livelli più elevati di benessere. Già fin d'ora tale crisi si manifesta meno in termini di peggioramento dei livelli reali di benessere (che non sono diminuiti da nessuna parte e per nessuna categoria sociale), che in termini di ripartizione sempre più ingiusta delle attività lavorative. In queste circostanze, tentare di rilanciare l'occupazione per migliorare le condizioni di vita, senza intaccare la ripartizione delle attività lavorative (lavorando tutti e meno), sarebbe illusorio praticamente, giacché andrebbe contro la natura delle cose e dei fatti.

Nelle circostanze attuali *reali* (e non mistificate da vari schemi convenzionali), infatti, un più elevato livello di benessere non potrà essere raggiunto attraverso un aumento dell'occupazione totale, definita dall'ammontare globale di ore lavorate, bensì da una migliore ripartizione della loro utilizzazione e della loro qualità; e fin tanto che dei supplementi di servizi goduti dal singolo cittadino-consumatore non saranno per lui più desiderabili di una diminuzione della giornata lavorativa nelle sue abituali attività, quel più elevato benessere potrà essere conseguito soprattutto con una drastica diminuzione della durata del lavoro (almeno tanto drastica quanto quella resa possibile attraverso il mantenimento in attività di tutta la forza lavoro attualmente esuberante nei settori produttivi e quella attualmente disoccupata, con gli attuali livelli di produzione). E, similmente, un più elevato livello di benessere non potrà essere raggiunto attraverso un aumento della massa attuale dei beni e servizi prodotti (entro la quale si realizzano grandi sprechi e gravi deterioramenti dei beni naturali e notevoli produzioni inutili), ma attraverso una migliore distribuzione della loro utilizzazione e della loro qualità. Quindi, fondamentale rimane, per il conseguimento di un più elevato livello di benessere, l'orientamento di eventuali nuovi impieghi di risorse e di lavoro (nuova occupazione) verso attività socialmente utili e necessarie, orientate soprattutto a soddisfare bisogni ancora non soddisfatti (12).

(11) Sulle concezioni, assai antiche, di un periodo obbligatorio di « economia stazionaria » (STUART MILL 1857) e sulla loro versione moderna (ad esempio DALY 1971 e 1973) si vedano le considerazioni critiche nella « Vers. integr. », note 16 e 17.

(12) Cfr. in proposito le considerazioni assai penetranti di LEONTIEF (1982) sulle relazioni fra politica di redistribuzione della durata del lavoro e politica dei redditi.

4. Mutamenti del mercato del lavoro connessi alla crisi attuale di occupazione

Da quanto detto, consegue, come nuovo elemento di fatto, che la domanda e l'offerta di lavoro non si incontrano più facilmente sul mercato del lavoro. E ciò non per uno squilibrio fra le due entità (caso teorico classico); e neppure per l'ugualmente classico difetto di comunicazione, di informazione, o per altre forme di segmentazione (così come sottolineano le analisi convenzionali più diffuse dello stesso mercato del lavoro); ma perché la loro origine, natura e formazione stanno fortemente divergendo (13). In effetti:

a) La domanda di lavoro è espressa — per eccellenza — dal sistema delle imprese, per un tipo di produzione che oggi, si è detto, trova difficoltà a espandere i suoi sbocchi di mercato e per il quale è in corso un processo di razionalizzazione e di innovazione tecnologica che in entrambi i casi determina una riduzione delle potenzialità di incrementarsi, cioè di tradursi in più elevata occupazione. In ogni caso, l'espansione della domanda di lavoro espressa dal sistema delle imprese sarebbe un fenomeno indotto da motivi strettamente economici, quelli di corrispondere — lucrando — a una domanda di beni, primari e secondari, che abbiamo visto tende a non espandersi adeguatamente; mentre per i beni che abbiamo definito « terziari » il sistema tradizionale delle imprese non sembra per sua natura adatto a recepirne gli stimoli per corrispondervi un'adeguata offerta. La domanda di lavoro, perciò, dovrebbe spostarsi di natura e qualità: mentre oggi la sua possibile e necessaria espansione continua a essere concepita in termini di sistema tradizionale delle imprese.

b) L'offerta di lavoro — per contro — non è più motivata, in via prevalente, dal bisogno di ottenere reddito per acquisire beni primari e secondari (stimolatori di una domanda di lavoro da parte del sistema delle imprese) perché oggi questi beni possono essere acquisiti anche senza ricorrere a un lavoro remunerato. La saturazione dei consumi primari e secondari, e la crescita dei servizi pubblici per andare incontro ai bisogni — più reali — di consumi terziari, ha come effetto di diminuire la propensione dell'offerta di lavoro verso il lavoro remunerato (se questo implica sacrificio di tempo e fatica). Ne consegue il ben noto « rifiuto » del lavoro industriale e l'attesa di forme di lavoro più gratificanti; questo fenomeno è particolarmente diffuso presso le giovani generazioni, anche per l'elevato tasso di scolarizzazione con il quale esse si presentano sul mercato del lavoro. L'offerta di lavoro attinge perciò sempre più la sua propensione (al lavoro) a fattori non di bisogno, ma di scelta libera di attività con elevato grado di personalizzazione. Il tipo di offerta che perciò potrebbe trovarsi disponibile (perfino quella che si esprime formalmente nell'iscrizione in

(13) Naturalmente, anche questo caso di non incontro delle domande e offerte di lavoro, secondo un rigoroso formalismo logico, costituisce un caso di squilibrio *ex* una forma di segmentazione. Ma ciò che è rilevante sottolineare qui è la natura fondamentale diversa di questo squilibrio da quelli considerati convenzionalmente dagli studi sul mercato del lavoro.

liste ufficiali di collocamento, che per natura è quella più esplicitamente orientata verso il sistema delle imprese e maggiormente predisposta al tradizionale mercato del lavoro) è sempre più orientata a un lavoro qualitativamente definito, desideroso di specifica professionalità. Esso è all'opposto del tipo di lavoro suscettibile di essere domandato dal sistema delle imprese, che per natura è lavoro da subordinarsi alle esigenze di un processo produttivo, vincolato a certi imperativi di tecnica e organizzazione (che non potranno essere disattesi da nessuna forma di lavoro partecipato o auto-gestito). Non è un caso che, malgrado la « crisi » dell'occupazione, le imprese hanno spesso difficoltà ad assicurarsi certe qualificazioni, anche con l'aiuto di politiche governative del lavoro assai « attive », e l'utilizzo di metodi e mezzi assai avanzati di informazione sui mercati del lavoro.

5. Implicazioni per una politica « specifica » del lavoro

Insomma, occorre tener conto, sulla base dei mutamenti nel mercato del lavoro sopra accennati, che l'aumento dell'occupazione, o più precisamente la redistribuzione dell'occupazione, potrà essere effettiva solo se la domanda di lavoro (che resta il fattore determinante di ogni mutamento dell'occupazione), si produca e si esprima sotto nuove forme, e si adatti alle condizioni che sembrano caratterizzare l'offerta di lavoro.

Ma da quanto si è detto emerge anche che, potenzialmente, i mutamenti che si producono nella struttura dei bisogni e della domanda finale di beni e servizi sembrano peraltro concorrere felicemente a questo tipo di adattamento. Infatti, è nei servizi, e soprattutto nei servizi non suscettibili di forti incrementi di produttività (anzi che sono piuttosto « stazionari » quanto a introduzione di nuove tecnologie) che sembra concentrarsi la nuova domanda sociale di produzione. Si tratta appunto di quelle attività che privilegiano la qualità sulla quantità, come misura del rendimento della prestazione, e che incorporano dei caratteri assai marcati di « personalizzazione »: ciò che definisce l'insieme delle condizioni della nuova offerta di lavoro.

Non mancano dunque i motivi storici strutturali perché si realizzi l'incontro fra nuova offerta e nuova domanda di lavoro: mancano solo i giusti canali e le giuste politiche di smistamento. Le politiche miranti alla creazione di occupazione sembrano al contrario insistere nel favorire e incentivare i vecchi canali di incontro, quelli della vecchia offerta e della vecchia domanda di lavoro. Il risultato è che si dirottano importanti risorse economiche e finanziarie verso la creazione di posti di lavoro che diventano rapidamente obsoleti, intasando un mercato del lavoro che è strutturalmente ridondante. Si potrebbe dire che le politiche tradizionali di « creazione » di nuovi posti di lavoro non solo non raggiungono il loro scopo, ma esercitano un effetto tanto più negativo quanto più presenti ed efficaci: in quanto creando strutture occupazionali artificiali, ritardano l'adattamento strutturale delle nuove domande e offerte di lavoro. Ecco perché

una politica attiva dell'occupazione dovrebbe innanzitutto orientare e incentivare domanda e offerta di lavoro verso nuove forme di produzione, e cioè: *a*) quelle che hanno il requisito di creare un'offerta di attività e di servizi (quindi una domanda di lavoro) per le quali l'iniziativa imprenditoriale tradizionale è — per sua natura e/o per motivazione — assente o carente; *b*) quelle che hanno il requisito di rispondere effettivamente alle preferenze di un'offerta di lavoro insoddisfatta che — pur senza dubbio presente, al punto da apparire nelle statistiche ufficiali della disoccupazione — pur tuttavia è disponibile al lavoro solo a determinate condizioni, oggi assai più inflessibili di ieri.

6. Il caso dei servizi pubblici

Sotto molti aspetti, un'occupazione che risponde ai requisiti tipologici sopra indicati è quella nei servizi pubblici (o per lo meno nella stragrande maggioranza di essi). Tuttavia, ragioni importanti e irriducibili si oppongono allo sviluppo esclusivo dei servizi pubblici come strumento di promozione dell'occupazione e come risposta ai mutamenti strutturali delle forme di produzione. Tali ragioni possono essere sintetizzate nei seguenti tre gruppi:

a) Innanzitutto si deve fare riferimento all'insieme di ostacoli che possono essere raccolti sotto la comune definizione di « crisi fiscale dello Stato ». La pressione fiscale dello Stato sulla produzione di risorse private a scopo di redistribuzione di reddito e di finanziamento di servizi « indivisibili » ha raggiunto oggi proporzioni insuperabili, soprattutto se si tiene conto del declino dei saggi di sviluppo del reddito complessivo (14).

b) Un secondo gruppo di ostacoli inerisce alle forme di controllo dell'efficienza dei servizi pubblici, anche quando questi si espandono dietro la spinta di un'autentica domanda sociale. L'esperienza dei sistemi di protezione sociale introdotti dall'ultimo dopoguerra in poi in tutti i paesi sviluppati ha dimostrato che, se le grandi dimensioni sono talora necessarie per standardizzare i costi e assicurare l'uguaglianza di prestazione rispetto all'uguaglianza dei diritti dei cittadini, esse hanno anche l'effetto di rendere impossibile il costante adeguamento dell'offerta di servizi alla reale domanda degli utenti, ai mutamenti delle loro preferenze, perfino all'interno di un servizio sociale determinato. Ciò produce un processo di burocratizzazione del servizio stesso: con la creazione di attività obsolete che diventano presto parassitarie, conformi più agli interessi degli addetti alle istituzioni che degli utenti delle stesse (15).

c) Un terzo gruppo di ostacoli è un'ulteriore variante del secondo: esso è

(14) Sulle implicazioni generali di questa situazione di crisi del sistema fiscale, si veda l'opera molto dibattuta di O'CONNOR (1973).

(15) Sul tema della crisi di funzionalità del *Welfare State* si è sviluppata recentemente un'importante letteratura. Si veda in proposito una conferenza dell'OCDE (1981). Sul tema di una « risocializzazione » del *Welfare State* segnaliamo i lavori di R. KLEIN, (1977, 1980a e 1980b) di ROSE (a cura di, 1980) e alcuni saggi neo-fabiani (GLENNERSTER 1983).

rappresentato da un insieme di fattori psicologici che tendono a provocare sempre più una specie di « disaffezione » degli utenti verso i servizi pubblici gratuiti, in quanto non più corrispondenti ai bisogni di personalizzazione (già evocati, sotto altri aspetti) caratteristici dei consumi terziari, di cui i servizi pubblici sono larga parte. Questa disaffezione — oltre una certa soglia di bisogno soddisfatto — si sta diffondendo in strati sempre più vasti dell'utenza, naturalmente a partire da quella relativamente più abbiente (16).

7. La direzione di marcia di una riforma del Welfare State

Una conclusione da trarre dalle tendenze in atto è dunque quella che occorre inventare nuove forme di erogazione dei servizi, soprattutto di quelli che dovrebbero essere pubblici, se visti solo come una proiezione delle attuali forme. Le forme nuove, concernenti soprattutto l'organizzazione e il finanziamento degli stessi servizi, dovrebbero infatti permettere di superare gli attuali ostacoli a una espansione di tali servizi. Ma quali potrebbero essere queste nuove forme?

In primo luogo, sembra difficile che esse possano essere quelle di un puro e semplice ritorno al mercato, come spesso si suggerisce; ciò non significa che in alcuni casi un'offerta privata di tali servizi, sollecitata da una domanda disposta a pagare, non possa prodursi: è il caso di molti servizi nel campo dell'educazione, della sanità, della sicurezza pubblica, dei trasporti, che hanno visto l'entrata di imprese private. Ma su vasta scala è dubbio che l'operatività in questi settori possa essere remunerativa per delle imprese private con fine di profitto, perché tali attività non si prestano a incrementi nel tempo della produttività fisica, che sono quelli che giustificano la presenza di imprese di capitale. In questi settori l'innovazione va direttamente a beneficio dell'utente e non dell'imprenditore, e quindi sono per eccellenza attività *non-profit oriented*.

La natura del consumo di servizi personali divisibili, che sarebbero quelli coinvolti dall'attuale espansione della domanda di servizi, è tale che deve soddisfare congiuntamente due esigenze che fino a oggi si sono espresse, salvo eccezioni, in maniera disgiunta: da un lato, quella della personalizzazione e della diversificazione del consumo, e quindi del prodotto, esigenza che finora solo la libera impresa operante nel mercato ha soddisfatto; dall'altro, quella della finalizzazione non produttivistica e non mercantile del prodotto e del servizio, esigenza che finora solo l'iniziativa pubblica ha saputo rappresentare. E poiché i servizi del *Welfare State* finora si sono svolti sotto la seconda esigenza, le direzioni di marcia di una loro riforma è quella di andare verso la soddisfazione della prima esigenza senza trasgredire o violare la seconda: quella della finalità sociale e *non-profit*.

(16) Cfr. a questo proposito gli argomenti assai acuti di F. HIRSCH (1978) e di T. SCITOWSKY (1964 e 1976).

8. Fattori di ritardo dello sviluppo del nuovo modello di occupazione

I due settori tradizionali di attività, e cioè *a*) quello della libera impresa che opera nel mercato (e le cui regole di comportamento sono codificate nell'economia politica classica, che è essenzialmente una teoria dell'impresa capitalistica); e *b*) il settore delle istituzioni pubbliche che operano non per il mercato e senza scopi di lucro (e le cui regole sono codificate nei teoremi dell'economia pubblica); i due settori sono stati entrambi incapaci di assicurare, ciascuno per sé nel suo campo, i beni e soprattutto i servizi che oggi sono più « dominati » dai consumatori. Ciò ha ritardato l'espansione di questi nuovi consumi e quindi la produzione di nuovi servizi, con danno sia del benessere sociale e della qualità della vita, sia dell'effetto occupazionale (nel senso redistributivo sopra precisato) che ne poteva derivare.

In effetti, il risparmio di lavoro che si è venuto realizzando progressivamente nei settori di produzione dei beni materiali (agricoltura e industria), e anche dei servizi immateriali suscettibili però di essere quantitativamente meccanizzati (banche, commercio, comunicazioni, ecc.), veniva prima compensato dalla creazione di posti di lavoro nei settori di produzione di nuovi beni materiali e immateriali e del settore pubblico. Oggi, invece, per tutte le ragioni dette, questa compensazione non avviene più: ed è la ragione fondamentale dei saldi netti negativi dell'occupazione. I due settori tradizionali — della libera impresa e delle istituzioni pubbliche — sembrano avere raggiunto un *plafond* storico di occupazione non superabile. Mentre un « terzo settore » — quello delle attività *non-profit* ma private, quelle rispondenti a finalità non pubbliche ma comunque a bisogni collettivi — stenta a emergere, malgrado la sua elevata potenzialità storica.

II. Le politiche favorevoli a un nuovo modello di occupazione

Lo sviluppo naturale e possibile di nuovi posti di lavoro in un terzo settore — rispetto alle imprese di mercato e al settore pubblico — che integri i caratteri propri ancora validi dei due settori tradizionali, ma che ne respinga quelli ancora non validi, è oggi ostacolato da alcuni fattori istituzionali su cui è opportuno concentrare l'attenzione. Molto schematicamente, questi fattori possono essere attribuiti a: *a*) una definizione e una concettualizzazione del terzo settore ancora imprecisa, cui consegue *b*) una regolamentazione amministrativa e giuridica parziale e contraddittoria, e decisamente inadeguata ai bisogni operativi, cui conseguono a loro volta *c*) forme inadeguate di finanziamento. Su tali fattori, faremo qualche osservazione preliminare.

9. Per una migliore definizione operativa del « terzo settore »

Il terzo settore è stato già oggetto — senza dubbio — di una riflessione

(e di una letteratura) importante (17). Ma nell'insieme ne risulta che le frontiere del terzo settore sono ancora indefinite. Questo semplice fatto già di per sé costituisce un grave ostacolo allo sviluppo di questo settore. Se in ragione delle differenti impostazioni con cui ci si riferisce al terzo settore, in esso vengono raccolti alternativamente e nello stesso tempo: attività mercantili e attività non mercantili; attività familiari e, nello stesso tempo, attività di riorganizzazione decentrata di grandi unità di produzione; l'artigianato e il lavoro a domicilio, la produzione cooperativa e il volontariato caritatevole, la piccola impresa e le attività a tempo parziale, e talora anche le attività « sommerse » o quelle « illegali »; allora si deve capire come questa grande indeterminatezza concettuale provochi una perdita totale di significanza del concetto, da cui deriva anche una perdita di funzionalità delle attività, che il concetto dovrebbe permettere di identificare per essere oggetto di promozione.

In assenza di questa definizione operativa, la nozione si riduce a essere solo uno strumento di analisi interpretativa, piuttosto accademico, inutilizzabile a fini di intervento politico. Pur riconoscendo la complessità dei fenomeni di mutamento che abbiamo evocato nella parte prima di quest'analisi, e che sono alla base dell'emergenza di questo nuovo settore peculiare di attività, sembra di prioritaria importanza un'opera di decodificazione di questo settore — con l'aiuto di una specie di tassonomia funzionale dello stesso — per arrivare a una delimitazione precisa (anche se largamente convenzionale) dello stesso terzo settore, come *differente e alternativo*, anche se non necessariamente incompatibile, ma anzi — al contrario — largamente *coesistente*, con il primo e secondo settore. Anche su questo aspetto di una più precisa definizione operativa getteremo qualche rapido giudizio, che nascerà essenzialmente dall'analisi ulteriore della specificità di tale settore rispetto agli altri due.

9.1 *Specificità del « terzo settore » rispetto a quello dell'impresa di mercato.* Rispetto all'economia dell'impresa di mercato, o di capitale, che opera per il mercato (e non solamente nel mercato, in quanto questo carattere può essere comune — almeno per i fattori in acquisto — anche al settore pubblico e al terzo settore) il terzo settore sembra doversi principalmente definire per l'*assenza di motivazione al profitto*. Ciò costituisce un criterio tassonomico assai limitativo dello stesso terzo settore, ma crediamo che possa essere portatore di grande chiarezza e distinzione di ruoli ai fini delle implicazioni di regime amministrativo

(17) Cfr. a proposito di questa nomenclatura il rapporto di J. DELORS e J. GAUDIN sul terzo settore in Francia (1978). Si veda anche il rapporto di un Gruppo di studio della Cee, presieduto da G. Ruffolo (CEE 1977). Alla nozione di un terzo settore si è pervenuti attraverso molte strade, differenti l'una dall'altra, e che hanno analizzato realtà economiche diverse, chiamate anche con nomi diversi: « economia informale », « economia sommersa », mercato del lavoro « precario », « economia alternativa », iniziative autonome, volontarismo, auto-servizio, auto-produzione, ecc. Una selezione di lavori su ciascuna di queste strade di analisi è riportata in una serie di note nella « Vers. integr. », e precisamente le note dalla 27 alla 39.

da adottarsi nei suoi confronti. In altri termini, in questo tipo di attività il profitto non sarebbe più la molla principale e risolutiva della combinazione imprenditoriale dei fattori produttivi, ma vi sarebbero altre motivazioni, altri scopi e altri compensi alla base dell'impresa.

Per esempio, il movimento cooperativo è stato considerato a giusto titolo (insieme alle attività mutualistiche e all'azione volontaria caritatevole) l'antenato del terzo settore. Ma esso, in base al criterio proposto, vi farebbe oggi parte solo alla condizione che l'impresa cooperativa — quale che sia il suo ordinamento interno e il tipo di relazioni fra i soci — non avesse come precipuo obiettivo il guadagno e il profitto pecuniario dei suoi soci, ma la realizzazione di scopi associativi o sociali. Si sa che nella realtà della sua evoluzione, il movimento cooperativo ha deformato sostanzialmente (per mimetismo rispetto al sistema capitalistico e spesso anche per sopravvivere) il proprio carattere originario, assorbendo una motivazione di profitto prevalente, e spesso esclusiva. E si sa come ciò, in molti ordinamenti, abbia ridotto la forma cooperativa a essere, in ultima analisi, nient'altro che una delle tante forme di società commerciali convenzionali. Fanno eccezione a questa evoluzione, evidentemente, tutti quei casi in cui la prevalenza della finalità associativa è diversa da quella del profitto: questi sono i casi (che non sono più purtroppo maggioranza) delle cooperative di consumo, o delle cooperative edilizie, e oggi sempre più delle cooperative culturali, sportive, ecc.

9.2 *Specificità del terzo settore rispetto al settore pubblico.* D'altra parte il terzo settore si qualifica anche verso il settore pubblico per le motivazioni non pubbliche, non orientate all'interesse generale, ma ancora sostanzialmente private (anche se molto spesso assumono la forma collettiva) che animano le sue attività. Ciò implica che non si può ridurre il significato della nozione di terzo settore solo alle forme di decentramento organizzativo e operativo, e anche gestionale che possano introdursi nei servizi pubblici, se l'intrapresa di essi è dovuta ai poteri pubblici, e se le risorse economiche impiegate sono esclusivamente pubbliche. Non basta neppure l'autogestione degli utenti di un servizio pubblico a poterlo includere nel terzo settore: occorre anche la loro responsabilizzazione economica e imprenditoriale.

9.3 *L'economia « comunitaria » o « associativa ».* Si è già detto, dunque, che l'evoluzione strutturale della società post-industriale conduce il terzo settore ad assorbire attività che oggi appartengono o al primo o al secondo settore, ma non a soppiantare questi ultimi. Nell'espansione generale delle attività, anche il primo e il secondo settore — cioè anche le attività delle imprese commerciali e le attività dei servizi pubblici — conosceranno una certa espansione. Ma in termini relativi ciascuno di essi perderà qualcuna delle proprie attività a favore del terzo settore, il settore delle comunità, delle associazioni, delle cooperative non finalizzate al guadagno: il settore che preferiremmo chiamare dell'economia « comunitaria » o « associativa ». Le imprese di profitto vedranno senza dubbio di-

minuire i loro addetti, sia in termini relativi che in termini assoluti, grazie ai progressi di produttività del lavoro che per loro dinamica propria tenderanno a realizzare mediante l'acquisizione di innovazione tecnica, e anche per la diminuzione della crescita di domanda di prodotti industriali, verso la soddisfazione della quale tali imprese sono prevalentemente orientate. E lo Stato, per il quale sussisteranno motivi di crescita, vedrà probabilmente aumentare i propri addetti solo in termini assoluti, ma diminuirà il loro peso relativo rispetto all'occupazione del nuovo terzo settore, in ragione di un processo che abbiamo detto inevitabile di destatalizzazione di molti servizi che finora sono stati pensati solo come pubblici.

10. *Per una regolazione istituzionale nuova dell'economia « associativa »*

Ora, dal punto di vista amministrativo come da quello fiscale, il diritto delle attività senza scopo di lucro è in tutti i paesi ancora a uno stato alquanto deficitario. Una regolazione più precisa, e fiscalmente più vantaggiosa (naturalmente tenendo conto delle possibili deformazioni speculative di essa) permetterebbe una espansione di tali attività con effetti sicuri sull'occupazione, anche se tali effetti si hanno già anche oggi in forme « nascoste », « sommerse » o semplicemente attraverso attività « informali » e « invisibili » economicamente (per usare una terminologia corrente). Certamente in ogni sistema giuridico già esiste la nozione di « associazione » o di « comunità »; e in alcuni regimi, le fondazioni sono state dotate di maggiore funzionalità giuridica e fiscale rispetto ad altri regimi. Ma in tutti i regimi si sente oggi il bisogno di intervenire con una regolazione più aggiornata, che tenga conto dei particolari sviluppi che ha avuto appunto l'economia associativa rispetto all'economia commerciale. Insomma, si dovrebbe affiancare al tradizionale diritto commerciale privato, un nuovo diritto economico associativo.

Alcuni autori hanno suggerito in proposito — con riferimento al diritto francese (valido in certa misura anche per altri ordinamenti europei, come, ad esempio, quello italiano) — di introdurre, per beni e servizi destinabili alla vendita, un nuovo statuto di impresa: l'« impresa di lavoro associato » (*entreprise des travailleurs associés*); e, per i servizi non destinabili alla vendita, un altro tipo di impresa ancora più adatto: l'« associazione di servizi reciproci » (*association à services reciproques*) (18). Queste ultime forme — che riguardano più strettamente l'economia del terzo settore, almeno nel senso in cui lo abbiamo qui definito — contribuirebbero a dare un minimo di regole giuridiche e sociali ad attività che sono comunque in forte espansione: tutte quelle attività in cui ogni membro dell'associazione si trova a essere nello stesso tempo imprenditore, prestatore d'opera e talora utente dei servizi resi; e anche, in misura e forme diverse, finanziatore degli stessi. Un nuovo statuto, del genere evocato, dovrebbe preci-

(18) Cfr. il rapporto citato di DELORS e GAUDIN (1978) pp. 68-69.

sare le condizioni di applicazione delle forme associative su indicate, le modalità di esercizio di un eventuale arbitrato in seno all'associazione, i diritti e doveri dei dipendenti e professionisti eventualmente dipendenti. Tale statuto, inoltre, sarebbe la sede in cui definire i rapporti di queste specifiche forme associative con l'economia esterna ad esse, in modo da evitare ogni forma di concorrenza sleale di esse rispetto al settore commerciale convenzionale (soprattutto se si è in presenza di benefici fiscali accordati a questo tipo di attività) (19).

11. *L'aspetto più delicato: il finanziamento del settore associativo*

Il settore associativo, per svilupparsi, ha soprattutto bisogno di un sostegno finanziario. Che per questo sostegno si pensi al sostegno finanziario pubblico, non deve meravigliare; né deve sembrare contraddittorio con quanto già affermato: che le difficoltà di espansione del settore pubblico (difficoltà che sono, fra l'altro, uno dei fattori di espansione dello stesso terzo settore) sono proprio nell'impossibilità di sfondare un certo *plafond* possibile di trasferimenti pubblici nel prodotto nazionale. Forme pubbliche di sostegno finanziario del settore associativo — di qualsiasi genere si possano pensare — rappresentano comunque un trasferimento operato dallo Stato, mediante lo strumento fiscale. Ma tali trasferimenti dello Stato possono avere delle valenze differenti.

In tutti i paesi, ove più ove meno (in ragione dell'anzianità industriale di ciascuno di essi, che è a sua volta ragione del grado di pubblicizzazione dell'economia di ciascuno) le finanze pubbliche destinano una parte delle loro risorse al finanziamento del settore produttivo privato: soprattutto per interventi in capitale, ma anche in conto corrente, per favorire questa o quella politica industriale, ritenuta di interesse nazionale. In un'epoca in cui ci si domanda se una seria espansione può essere possibile ancora (simultaneamente) in tutti i paesi, e se i consumi di prodotti industriali sono oggi quelli prioritari nella gamma dei fattori del benessere sociale, non si vede perché — anche in un quadro di contenimento della spesa pubblica (ma anzi proprio allo scopo di favorire o rendere possibile questo contenimento) — non si dovrebbe riservare un certo posto nel sistema di trasferimenti futuri anche al settore associativo, che costituisce a tutti gli effetti un settore produttivo avente peraltro i requisiti di corrispondere ai bisogni reali della società in mutazione.

11.1 *Forme possibili di finanziamento pubblico del settore associativo.* Le forme di finanziamento pubblico del settore associativo possono essere le più diverse (20). Come è noto, le associazioni, non avendo fini di lucro, non hanno neppure facilmente capitali (salvo che nel caso delle fondazioni) che si associa-

(19) Cfr. le conclusioni di F. BLOCH-LAINÉ nella rivista « Pour » (dicembre 1980) per quanto concerne lo sviluppo delle associazioni; e dello stesso autore si vedano alcuni articoli anteriori molto interessanti (1977 e 1979). Per altri riferimenti, cfr. nota 39 della « Vers. integr. ».

(20) Ulteriori considerazioni nel recente lavoro di GREFFE, DUPUIS e PFLIEGER (1983).

no per ricavare un profitto. Esse non hanno neppure, pertanto, capitali di rischio da offrire in garanzia di eventuali prestiti finanziari. L'intervento dello Stato dovrebbe così prevedere di fornire capitale iniziale, anche a fondo perduto. Onde evitare le degenerazioni insite nel fornire capitali ad associazioni di incerta durata e ancor più incerto successo (soprattutto nella fase attuale che è ancora sperimentale) la forma più opportuna potrebbe essere quella del capitale concesso in *leasing* (con o senza riscatto del bene capitale stesso, dopo un determinato periodo di fitto). Il prezzo del *leasing* potrebbe anche includere il costo dell'assicurazione contro la eventuale perdita del capitale. Naturalmente un modello di intervento siffatto va studiato caso per caso con riferimento ai diversi settori operativi in cui si svilupperebbero le attività associative.

Numerose attività associative potrebbero assicurare delle prestazioni nel quadro dei beni collettivi messi a disposizione gratuita della popolazione. In questi casi il finanziamento pubblico assumerebbe la forma di contratti di servizio, con sovvenzioni dirette dello Stato, in tutte le sue agenzie (enti di sicurezza sociale, collettività locali, ecc.). Anche in questo caso, che presenta già numerose esperienze, le forme contrattuali da adottare dovrebbero essere adattate alla tipologia dei servizi resi. L'obiettivo generale sarebbe quello di evitare lo spreco di risorse, ma anche l'arbitrio nell'uso delle stesse, e realizzare una maggiore partecipazione degli utenti alla gestione delle stesse. Infatti, una gestione « contrattuale » dello Stato di molte prestazioni oggi direttamente erogate dallo stesso Stato, avrebbe il grande vantaggio di articolare meglio l'impegno pubblico e « avvicinarlo » agli interessi reali degli utenti (senza considerare l'effetto positivo di una migliore educazione civica degli stessi utenti). Tale gestione contrattuale includerebbe sia la forma della concessione, sia quella della cogestione e controllo di associazioni, o consorzi, di utenti, secondo standard e parametri prestabiliti. In ogni caso previsto di finanziamento pubblico dovrebbe essere curata, soprattutto a livello dell'autorità politica, la definizione degli obiettivi perseguiti e dei criteri con i quali dovrebbero essere gestiti i servizi affidati per contratto. Ogni decisione relativa a obiettivi, criteri e priorità dovrebbe essere pubblica e pubblicizzata, al fine di evitare speculazioni, arbitrarieità e collusioni illecite.

Sono stati distinti tre tipi di contratto, in proposito: di primo impianto, di innovazione e di delegazione. Il primo servirebbe all'unità associativa per installarsi con delle infrastrutture: l'aiuto potrebbe essere quello di un certo finanziamento, o di locali e macchinari, o anche di personale specializzato. Il secondo, che si prolungherebbe per alcuni anni, avrebbe la funzione di permettere la sperimentazione di nuovi campi d'azione, e sarebbe suscettibile di verifiche di validità a tempo determinato. Il terzo — applicato a casi e settori di più consolidata esperienza — implicherebbe l'affidamento da parte della pubblica amministrazione all'unità associativa di svolgere soprattutto un compito determinato e una prestazione ben definita in anticipo.

11.2 *Forme nuove di finanziamento privato, e nello stesso tempo collettivo, del settore associativo e registrazione statistica dello stesso.* Ma il finanziamento

pubblico non è la forma unica di possibile finanziamento delle attività associative. Ovviamente, essendo il settore associativo un settore privato, anche se non commerciale e *non-profit*, niente è più logico che questo settore venga finanziato attraverso forme private; le più note sono: le prestazioni gratuite di lavoro, i lasciti e i contributi patrimoniali da parte di grandi fortune e di grandi imprese, le quotizzazioni degli associati (club, sindacati, ecc.), e infine le forme di risparmio collettivo privato, come è il caso delle mutue, delle cooperative edilizie, dei fondi collettivi di investimento. Le esperienze finora note sono state finanziate con queste forme. In molti dei casi sperimentati, il lavoro gratuito degli associati, inseparabile dalla stessa attività (che non sempre occupa esterni) riduce fortemente l'effetto-occupazione di tali attività.

Ma non bisogna sottovalutare la relazione intercorrente fra l'effetto-occupazione e l'effetto-reddito, nell'economia associativa. Infatti la partecipazione, con lavoro gratuito, all'economia associativa permette di acquisire reddito non monetario (dunque invisibile o intangibile) che ha però l'effetto di diminuire il bisogno di reddito monetario, e perciò l'offerta di lavoro per un salario. Questo effetto di diminuzione della domanda di reddito monetario produce infatti un rallentamento dell'offerta reale di lavoro nel mercato monetario (ufficiale) del lavoro stesso: soprattutto del lavoro a tempo pieno, corrispondente in pratica alla media della durata del lavoro ufficiale, annuale, o settimanale o quotidiana. Tale rallentamento è ancora più forte se si considerano certi segmenti del mercato ufficiale del lavoro: per esempio i giovani, le donne e gli anziani. Questo fenomeno tuttavia non si riflette nelle statistiche ufficiali del mercato del lavoro e dell'occupazione, e soprattutto non si trasferisce in quelle della disoccupazione, giacché questa preferenza per il lavoro gratuito o non remunerato non è presa in considerazione dalle inchieste sull'occupazione né nelle liste di collocamento. Poiché la riduzione virtuale di offerta di lavoro si esprime soprattutto in ridotta disponibilità al tempo pieno di lavoro, o maggiore offerta al tempo parziale, questo fenomeno non appare nelle statistiche ufficiali che continuano a registrare un'offerta indifferenziata di lavoro non soddisfatta, quando invece tale offerta è molto differenziata e molto condizionata: come si manifesta evidente quando concrete opportunità di posti, messi a disposizione per iscritti a determinate liste, vanno poi disertati dagli stessi iscritti, di fronte alle condizioni reali del lavoro stesso.

Per valutare bene il fenomeno di cui parliamo occorrerebbe pertanto correggere assai il significato delle statistiche dell'occupazione e della disoccupazione. L'economia associativa implica un'occupazione non remunerata (monetariamente) che diminuisce la valenza di una domanda per un'occupazione remunerata. La persona non attiva potrebbe essere — con lo sviluppo dell'economia associativa — una persona in realtà solo parzialmente inattiva, perché occupata in modo informale, ma non per questo meno produttivo e meno remunerativo (da un punto di vista non formale). A questo proposito si dimostra pertinente, anche se non esauriente, l'uso della definizione di « economia informale » per designare l'economia associativa. Nell'epoca della società post-industriale in cui si sviluppa

fortemente un'economia informale (perché non percepibile formalmente nei sistemi ufficiali di contabilità della produzione e dell'occupazione), il valore formale dell'occupazione (e della non occupazione o della disoccupazione) non è lo stesso che quello nell'epoca della società che si industrializzava, in cui l'economia informale (non monetaria) tendeva a scomparire e in cui gli scambi di beni e servizi, e quindi anche di lavoro, tendevano a monetizzarsi. Finché non si contabilizzerà anche l'occupazione associativa (anche quella non remunerata monetariamente), nelle statistiche dell'occupazione e della disoccupazione, la valenza dell'occupazione (e della disoccupazione) odierna sarà assai differente da quella dell'epoca dell'industrializzazione: secondo una nostra valutazione personale il valore di essa dovrebbe essere dimezzato. E finché non si contabilizzerà anche l'occupazione associativa, l'effetto-occupazione dell'incremento del settore associativo sarà — come altre cose della mutazione in atto nelle società post-industriali — sommerso, o nascosto, o semplicemente travisato.

Comunque — per tornare al tema delle forme di finanziamento — il finanziamento privato delle attività associative, soprattutto di quelle nuove e connesse ai nuovi bisogni sociali emergenti, potrebbe trovare anche forme meno convenzionali di quelle prima ricordate. La flessione in proposito non è ancora molto avanzata su questo punto e le opinioni non sono unanimi, neppure fra i partigiani del terzo settore e dell'economia associativa; ma ci sentiamo ugualmente di insistere qui su una nuova forma di finanziamento « privato collettivo » che da tempo consideriamo efficace e portatore di grandi sviluppi sociali (21).

11.3 *I fondi sindacali di investimento.* Un finanziamento importante del settore associativo potrebbe essere assicurato mobilitando il risparmio dei lavoratori salariati stessi attraverso la capacità contrattuale dei sindacati e la forza associativa che essi esprimono. Fra l'altro il sindacato è una delle espressioni più significative e rappresentative del settore associativo, occupando, direttamente o indirettamente, un notevole ammontare di forza lavoro, con funzionari remunerati e altre attività collaterali. Ebbene, nella sua attività contrattuale per garantire salari sempre più elevati, il sindacato svolge un ruolo che influenza sensibilmente i processi distributivi. In primo luogo, esso cerca di far partecipare i lavoratori dei settori ad alto tasso di produttività ai profitti di questi stessi settori. In secondo luogo, premendo affinché i salari dei lavoratori nei settori a basso tasso di produttività eguaglino quelli dei lavoratori dei settori ad alto tasso di produttività, i sindacati modificano i prezzi relativi di ciascuno dei settori, in modo che l'intera compagine sociale viene a beneficiare dei vantaggi dell'incremento della produttività realizzata nei settori ad alto saggio di produttività (dappoiché le strutture prevalenti dei mercati impediscono una redistribuzione generalizzata di tali vantaggi attraverso la diminuzione dei prezzi dei prodotti dei settori ad alto tasso di produttività). In terzo luogo il sindacato influenza

(21) Su questo punto, mi sia concesso rinviare a un antico saggio del 1958 sui rapporti fra pianificazione economica e contrattazione collettiva (ARCHIBUGL 1958b).

i processi distributivi negoziando con i governi il livello e la curva progressiva dei prelievi, sia fiscali che previdenziali, sui redditi (dei lavoratori e non) e la direzione dell'impiego delle risorse pubbliche in tal modo raccolte.

Ora, è noto che negli schemi usuali di politica economica si chiede quasi sempre ai sindacati di contenere le richieste salariali entro limiti che non superino i saggi di incremento medio complessivo della produttività a livello dell'intero sistema economico. L'argomento principale è che gli aumenti salariali si traducono, quasi totalmente, in consumi finali addizionali, mentre il risparmio e gli investimenti hanno sostanzialmente la loro fonte nei redditi da capitale. Se non si assicura un adeguato margine di profitti alle imprese si scoraggiano gli investimenti e si produce disoccupazione: così si dice. I sindacati obiettano spesso che non è detto che la fonte esclusiva degli investimenti debbano essere necessariamente i profitti; né che i salari si convertano necessariamente in consumi finali. È in fondo da questa obiezione che è nata l'idea di istituire dei fondi sindacali, gestiti dagli stessi sindacati, che raccolgano un risparmio contrattuale dei lavoratori, cioè un risparmio stabilito in sede di contrattazione collettiva, sia a livello nazionale, come a livello settoriale, regionale o anche d'azienda (22). Alcuni hanno visto nei fondi sindacali o salariali di investimento un mezzo per trasformare la natura capitalista del sistema economico odierno: per creare un « capitale senza padrone »; tuttavia le proposte e le discussioni in proposito sono assai più numerose delle esperienze. E anche in seno al movimento sindacale vi sono numerose riserve in proposito: soprattutto fra coloro che preferiscono i sindacati nel loro ruolo tradizionale, come gestori del mercato del lavoro, attraverso la contrattazione collettiva e, al massimo, come negoziatori con il governo delle misure di politica economica generale.

L'esercizio, da parte dei sindacati, di responsabilità in materia di attività finanziarie solleva molta diffidenza e si sostiene che esso non vi avrebbe né l'esperienza né le strutture adeguate. E in effetti, la formazione di fondi sindacali di investimento sarebbe di valore e significato limitati se tali fondi dovessero poi confluire nei canali del mercato finanziario ordinario, alimentando la domanda di capitale a tassi di mercato, e se tali impieghi dovessero essere remunerati con profitti normali di un'impresa finanziaria. I fondi sindacali, però, potrebbero costituire proprio quel canale alternativo di accumulazione finanziaria, per sua natura diverso dal settore mercantile del mercato dei capitali, e che potrebbe essere adatto a finanziare appunto le attività del terzo settore, anch'es-

(22) A questo proposito è obbligatorio il riferimento alle proposte di alcuni sindacati, soprattutto dei paesi scandinavi. I lavori della Commissione svedese Meidner sono assai noti (MEIDNER 1978 e 1982). Per una trattazione generale del tema si veda BREMS (1975). Precedentemente, negli anni '50, furono i sindacati italiani a proporre una forma di « risparmio contrattuale » (vi sono in proposito dei lavori dell'autore di questo contributo: ARCHIBUGI 1958b e 1969, e altri più recenti, 1978 e 1981b). Consultare in proposito anche una documentazione sull'argomento dell'OCDE (1970) e della CEE (1979).

se senza fini di profitto. Ovviamente le modalità di distribuzione e assegnazione dei fondi alle iniziative del terzo settore dovrebbero essere studiate ulteriormente con molta attenzione; essere oggetto di meccanismi che sono tutti da inventare in una logica di ingegneria finanziaria.

12. *Il ruolo del sindacato nella gestione del mercato del lavoro e delle forme nuove di produzione e di lavoro*

La creazione di uno strumento per la promozione del terzo settore quale quello dei fondi sindacali (con le implicazioni di occupazione che ne deriverebbero) si basa su una generale revisione del ruolo del sindacato, che sembra, purtroppo, incontrare ancora molte resistenze e molte incomprensioni, legate a uno spirito conservativo che permea ancora le strutture della *leadership* sindacale. Vale la pena di soffermarci rapidamente su questo punto, che implicherebbe uno dei mutamenti più rilevanti della società post-industriale.

In questa società, infatti, il lavoratore stesso si trova a ricoprire ruoli differenti, assai più intensamente di prima, quando i ruoli sociali erano assai più rigidi. Il sindacato non può non riflettere questa situazione; esso deve seguire i lavoratori da lui rappresentati in questi nuovi e multipli ruoli, pena il rischio (già sperimentato nel caso dei sindacati più conservatori nel mondo industriale) di perdere la convinta adesione dei lavoratori stessi. Il sindacato è così obbligato a rappresentare in qualche modo non solo il lavoratore in quanto tale, ma anche il lavoratore in quanto consumatore, il lavoratore in quanto risparmiatore, il lavoratore in quanto utente dei servizi pubblici, e da ultimo (con l'espandersi del fenomeno associativo di cui trattiamo) anche il lavoratore in quanto membro di comunità auto-consumatrici, ovvero — che è lo stesso — auto-produttrici, essenzialmente di servizi. L'intervento del sindacato in questi campi non implica una duplicazione incompatibile di funzioni sociali dello Stato, ma al contrario una duplicazione non solo compatibile e auspicabile, perché coerente con una concezione pluralista della società politica moderna che ha bisogno di controbilanciare i poteri crescenti dello Stato (23).

Qui è il caso di sottolineare che l'allargamento dei compiti istituzionali e funzionali del sindacato si inquadra nella necessità di gestire in qualche modo il contenimento di una statalizzazione crescente (e peraltro impossibile), attraverso la promozione di attività sostitutive, a un tempo private ma collettive, fuori del mercato o meglio senza scopi di profitto. In altri termini, si inquadra nella crescita già ampiamente descritta del terzo settore. Il sindacato si farebbe in tal modo promotore dello sviluppo di attività (e dunque di un'offerta) di ser-

(23) Considerazioni ulteriori sull'argomento sono in un rapporto recente dell'autore al convegno, già ricordato, dell'Ipse Forum (ARCHIBUGI 1983). Ma il tema dei poteri bilanciati sindacato-Stato era stato sviluppato, da chi scrive, da molto tempo: si veda una lezione a un corso della Confederazione internazionale dei sindacati del 1958 (ARCHIBUGI 1958a); più recentemente l'idea di rapporto bilanciato e autonomo fra sindacato e Stato è stato ripreso in altri contributi (ARCHIBUGI 1978a e 1981a).

vizi terziari e quaternari generatori di nuova occupazione (a bassa intensità di capitale), attività che nel mercato capitalistico tradizionale non troverebbero le condizioni adatte a svilupparsi, a causa di una loro scarsa suscettibilità a stimolare imprenditorialità; mentre lo Stato non potrebbe svilupparle per le limitazioni finanziarie già dette. Così il sindacato (che rappresenta già per se stesso un'importante istituzione dell'economia associativa) si farebbe promotore dello sviluppo di altre istituzioni della stessa economia associativa. E ritroverebbe peraltro un legame assai forte con le sue stesse origini, che sono connesse e contemporanee a quelle dei movimenti mutualisti e cooperativi, che vengono considerati giustamente gli antenati del terzo settore. Si tratterebbe solo di rilanciare questo legame organico dei tre movimenti (sindacale, cooperativo, mutualistico) con forme nuove e adatte alle nuove circostanze e ai bisogni dei consumi collettivi della società post-industriale. Un fondo sindacale di investimento (nazionale o articolato settorialmente e territorialmente), così concepito e finalizzato, costituirebbe la base di un circuito finanziario specifico, assai più adatto a operare nel settore, *non-profit*, in quanto esso stesso non regolato dai principi e dalla logica del profitto come il mercato ordinario dei capitali.

13. *La promozione del settore associativo nel quadro di una pianificazione complessiva dello sviluppo*

Naturalmente la crescita di un terzo settore così concepito — come settore dell'economia associativa — e lo sviluppo delle forme più appropriate di un suo finanziamento, non possono non richiedere una politica favorevole e promozionale dello Stato. Come si è detto, sono numerose le misure statali — legislative e amministrative, implicanti spesa oppure no — che potrebbero creare le condizioni istituzionali favorevoli allo sviluppo dell'economia associativa. In effetti lo Stato, che grazie allo sviluppo del settore associativo potrebbe registrare una diminuzione relativa dei suoi propri servizi erogati direttamente, non vedrebbe però diminuita, ma semmai accresciuta, la sua funzione di pianificazione complessiva. E nel quadro di questa funzione, lo sviluppo comparato dei servizi pubblici e dei servizi resi dal settore associativo e l'impiego comparato delle risorse finanziarie ed economiche nei due settori, dovrebbero essere giustificati da valutazioni costi-benefici a livello dell'economia sociale nel suo insieme. E ciò per essere sicuri che le destinazioni di risorse (che taluni possono considerare « distorsioni ») al di fuori della verifica del mercato, e non dominate dalla logica del *profit making*, corrispondano a delle funzioni di benessere collettivo ben determinate (24).

L'analisi e la valutazione degli investimenti nel terzo settore potrebbero utilizzare in parte gli sviluppi conseguiti nella teoria dell'economia pubblica, e

(24) Ulteriori considerazioni in ARCHIBUGI (1978b). Cfr. anche il contributo collettivo di ARCHIBUGI, DELORS e HOLLAND (1978).

dei criteri e tecniche di determinazione del valore e dei prezzi al di fuori del mercato (25) (già largamente applicati nel caso degli investimenti pubblici); e in parte potrebbero dar luogo a nuovi criteri e tecniche propri alla stessa economia associativa.

Riferimenti bibliografici

- ARCHIBUGI, F. (1956), *Panorama delle relazioni industriali nell'epoca dell'automatismo*, Rapporto al Convegno nazionale del Consiglio nazionale delle ricerche sul tema « Problemi dell'automatismo », Milano, aprile 1956; Cnr, Roma 1957.
- (1958a), *Les Syndicats et l'Etat. Essai prospectif sur leur relations*, Seminaire de la Confederation internationale des syndicats libres, Cisl, Florence, 22-9/4-10/1958, Roneo, Bruxelles 1958.
- (1958b), *Pianificazione economica e contrattazione collettiva*, in « Studi economici », dicembre 1958, pp. 482-517.
- (1969), *Alcuni criteri di riferimento per una politica dei redditi conforme agli obiettivi della programmazione*, in F. ARCHIBUGI e F. FORTE (a cura di), *Politica dei redditi e pianificazione*, Etas-Kompass, Milano 1969.
- (1978a), *Sui nuovi compiti del sindacato*, in F. ARCHIBUGI e altri, *La questione sindacale, oggi*, Edizioni Lavoro, Roma 1978.
- (1978b), *Les Instruments Comptables et Institutionnels d'une veritable Planification Sociale*, Rapport, Colloque du Comité planification et prospective, Institut internationale des sciences administratives, Sousse, Tunisie, maggio 1978, Roneo.
- (1981a), *Sindacati e programmazione*, in « Progetto », n. 3, 1981.
- (1981b), *Dal risparmio contrattuale al Fondo di solidarietà*, in V. MERLO (a cura di), *Controllare l'accumulazione*, Edizioni Lavoro, Roma 1981.
- (1983), *New Policy Instruments for Social Development*, Report, Conference « Out of Crisis », Forum for International Political and Social Economy, Ipse Forum, Paris, marzo 1983, Mimeo.
- (1984), *Il futuro dell'economia associativa*, in « Il Nuovo Osservatore », a. I, n. 4, 1984.
- ARCHIBUGI F., DELORS, J. e HOLLAND S., (1978), *Planning for Development*, in S. HOLLAND (a cura di), *Beyond Capitalist Planning*, Blackwell, Oxford 1978.
- BELL, D. (a cura di) (1968), *Toward the Year 2000*, Boston 1968.
- (1973), *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York 1973.
- BIRCH, L.D. (1979), *The Job Generating Process*, (MIT Study for the Department of Commerce), febbraio 1979.
- BOLTHO, A. (1979), *Courses and Causes of Collective Consumption Trends in the West*, (Paper to the IEA Conference on « Grants Economy and Collective Consumption », Cambridge, settembre 1979).

(25) Fra i lavori più interessanti (fra i molti ormai dedicati ai teoremi della economia pubblica e all'apprezzamento dei beni pubblici) segnaliamo la rassegna sui « metodi di decisione in assenza di prezzi di mercato » di SINDEN e WORREL (1979).

- BLOCH-LAINÈ, F. (1977), *Entre l'administration et le marché: les associations gestionnaires*, in « Revue d'économie politique », 1977.
 (1979), *Les associations comme contre-pouvoir*, in « Pouvoirs », n. 7, 1979.
 (1980), *Pour le progrès des associations*, in « Pour », n. 74, dicembre 1980.
- BREMS, H. (1975), *A Wage Earners Investment Fund: Forms and Economic Effects*, Swedish Industrial Publications, Stockholm.
- CAMERON, D. (1978), *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*, in « American Political Science Review », 72, n. 4, 1978.
- CEE, COMMISSION (1976), *Rapport du Groupe d'Etude « Problemes de l'Inflation »*, Rapport « Maldague », Bruxelles 1977.
 (1977), *Rapport du Groupe de Reflexion: Nouvelles Caracteristiques du developpement socio-economique: un projet pour l'Europe*, Bruxelles 1977.
 (1979), *La partecipazione dei lavoratori alla formazione dei patrimoni*, Memorandum 27 agosto 1979, Bruxelles 1979.
- CLARK C. (1940), *The Conditions of Economic Progress*, MacMillan, London 1961.
 (1961), « Growthmanship ». *A Study in the Mythology of Investment*, Hobart Paper n. 10, Institute of Economic Affairs, London 1971.
- DALY, H.E. (1971), *The Stationary-State Economy: Toward a Political Economy of Biophysical Equilibrium and Moral Growth*, University of Alabama, Distinguished Lecture Series n. 2, 1971.
 (1973), *Toward a Steady-State Economy: Introduction*, in DALE H.E., *Toward a Steady-State Economy*, Freeman, S. Francisco 1973.
- DELORS, J. & GAUDIN, J. (1978), *La creation d'emploi dans le secteur tertiaire: le troisieme secteur en France*, Programme de recherche et d'actions sur l'evolution du marché de l'emploi, Commission Cee, Bruxelles 1978, Roneo.
- ETUC (EUROPEAN TRADE-UNIONS CONFEDERATION), EUROPEAN TRADE-UNION INSTITUTE (1979), *Keynes Plus A Participatory Economy*, Euroinst, Bruxelles 1979.
- FISHER A.G.B. (1935), *The Clash of Progress and Security*, London 1935.
 (1953), *A Note on Tertiary Production*, in « The Economic Journal », a. LXII, n. 248, dicembre 1953.
 (1954), *Marketing Structure and Economic Development*, in *Quarterly Journal of Economics*, a. LXVII, n. 1, febbraio 1954.
- FLENDERS, J.O. e MORSE, R.S. (1975), *The Role of the New Technical Enterprise in the US Economy*, MIT Development Foundation Study, 1975.
- FOURASTTÉ, J. (1949), *Le grand espoir du XX siecle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*, Puf, Paris 1949.
- FUÀ, G. (1978), *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa*, Il Mulino, Bologna 1978.
- GALBRAITH, J.K. (1958), *The Affluent Society*, Hamilton, London 1958.
- GERSHUNY, J. (1978), *After Industrial Society. The Emerging Self-Service Economy*, MacMillan, London 1978.
- GLENNERSTER, H. (a cura di) (1983), *The Future of the Welfare State, Remaking Social Policy*, Heinemann, London 1983.
- GREFFE, X., DUPUIS, X. e PELIEGER, S. (1983), *Financer l'economie sociale*, Economica, Paris 1983.

- GRONAU, R. (1973), *The Measurement of Output of the Non-Market Sector: The Evolution of Housewives «Time»*, in M. Moss (a cura di), *The Measurement of Economic and Social Performance*, Nber, New York 1973.
- HEILBRONNER, R. (1976), *Business Civilisation in Decline*, Boyars, London 1976.
- HIRSCH, F. (1978), *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1978.
- IIE (INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS) (1982), *Promoting World Recovery, A Statement on Global Economic Strategy*, by Twenty-six Economists from Fourteen Countries, Washington DC, dicembre 1982.
- INSTITUTE FOR LOCAL SELF-RELIANCE (1979), *A Guide to Cooperative Alternatives*, New Haven, 1979.
- IPSE FORUM (FORUM ON INTERNATIONAL POLITICAL AND SOCIAL ECONOMY) (1983), *Out-of-Crisis, A Project for European Recovery*, (Editor: Stuart Holland), Spokesman, Nottingham 1983.
- KAHN, H. e WIENER, A.J. (1967), *The Year 2000*, New York 1967.
- KLEIN, R. (1977), *Democracy, the Welfare State and Social Policy*, in «Political Quarterly», vol. 48, n. 4, ottobre 1977.
- (1980a), *The Welfare State: A Self-Inflicted Crisis*, in «Political Quarterly», vol. 51, n. 1, 1980.
- (1980b), *Costs and Benefits of Complexity: the Case of the British National Health Service*, in R. ROSE (a cura di), *Challenge the Governance, ecc.* (vedi sotto).
- LEONTIEF, W.W. (1982), *Labor and Income Sharing*, in «Scientific American», n. 171, novembre 1982.
- MEIDNER, R. (1978), *Employment Investment Fund: An Approach to Collective Formation*, Allen, London 1978.
- (1982), *Sindacato e democrazia economica. La prospettiva svedese dei fondi dei lavoratori*, in «Problemi del socialismo», n. 24-25, 1982.
- MILL, J. STUART (1848), *Principles of Political Economy, With Some of their Applications to Social Philosophy*, London 1848 (I edizione) (1857, IV ediz.).
- MORGAN, J.N., SIRAGELDIN, I.A. e BAREWALDT, N. (1966), *Productive Americans*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1966.
- NORDHAUS, W.D. e TOBIN J. (1973), *Is Growth Obsolete?*, in M. Moss (a cura di), *op. cit.*
- O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, St Martin Press, New York 1973.
- OECD (1970), *Workers' Negotiated Savings Plans for Capital Formation*, Oecd, Paris 1970.
- (1977), *Toward Full Employment and Price Stability*, «McCracken Report», Oecd, Paris 1977.
- (1978), *Public Expenditures Trends*, Oecd 1978.
- (1981), *L'Etat Protecteur en Crise*, Oecd, Paris 1981.
- PIORE, M.J. (1983), *Computer Technologies, Market Structure, and Strategic Union*