

Il terzo settore e lo Stato sociale

di Felice Roberto Pizzuti

1. *Introduzione.*

Anche tra persone di cultura medio-alta, l'espressione «terzo settore» è scarsamente conosciuta: pochi sanno cosa indichi. Se si parla di «non profit» già si offre qualche punto di riferimento aggiuntivo, ma per lo più – e non senza motivo – la fantasia degli interlocutori arriva al massimo al volontariato e ai boy-scout. I non addetti ai lavori sono ancora più disorientati quando apprendono che il terzo settore è una realtà economica fatta anche di imprese con bilanci miliardari. Il senso comune, infatti, non riesce a collegare concetti finanziari quali fatturato, utili e sgravi fiscali, a quelli del volontariato¹, delle donazioni e di altri comportamenti altruistici i quali, normalmente, hanno motivazioni che non sottostanno alle leggi del mondo economico.

Una prima difficoltà nel ragionare attorno alla realtà economica del terzo settore sta dunque in quella che si presenta come una contraddizione in termini. Non è un caso, dunque, che lo sforzo concettuale maggiore dei sostenitori del terzo settore sia proprio nel tentativo di coniugare le motivazioni etiche che sono alla base di comportamenti altruistici e non dovuti, con la dimensione economica delle azioni umane. Un simile tentativo ha portato alcuni autori² ad includere tra le attività economiche non solo quelle del mercato privato e quelle dello Stato, ma anche quei rapporti spontanei e disinteressati presenti nella società civile che sono estranei sia all'egoismo del mercato privato, sia all'esistenza di norme imposte dalla collettività.

¹ L'Istat ha di recente avviato una indagine statistica sul volontariato di cui ha dato conto il presidente A. Zuliani nel convegno organizzato dal «Gruppo 95»: «Terzo settore: opportunità e rischi», Università di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia, Roma 5 febbraio 1997. Su questa indagine dell'Istat cfr. Mancini 1997.

² Questa ad esempio è la posizione che S. Zamagni ha sostenuto nella relazione svolta al convegno internazionale «L'economista fra teoria, realtà e impegno sociale», in memoria di Fausto Vicarelli, Roma 21-23 novembre 1996, Università di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia. Per una valutazione più puntuale di questa posizione si rimanda a Pizzuti 1996b.

Questi rapporti darebbero luogo ai cosiddetti beni relazionali³ che sarebbero tipici dell'«economia civile» la quale costituirebbe la componente sociale del mercato. I beni relazionali si distinguerebbero dai normali beni economici privati e pubblici per due caratteristiche:

a) la loro produzione avverrebbe collegialmente ma senza che la compartecipazione dei singoli sia contrattata (come invece avviene, ad esempio, tra lavoratore e datore di lavoro); ognuno agirebbe spontaneamente senza condizionare il proprio apporto ad una contropartita preventivamente negoziata (come invece avviene quando si stabilisce il salario o la parcella professionale);

b) il loro consumo genererebbe utilità ai singoli solo se condiviso con altri (da cui la caratteristica di relazionalità).

Così, dunque, oltre all'economia privata e a quella pubblica, ci sarebbe anche l'«economia civile» (o terzo settore, o non profit, o economia sociale...).

Secondo i suoi sostenitori, questo settore andrebbe rafforzato per diversi motivi che qui vengono rapidamente riassunti:

a) perché la sua attività sarebbe più apprezzabile sul piano etico;

b) per la sua maggiore efficienza produttiva legata allo spirito di collaborazione presente tra gli operatori, i cui comportamenti sarebbero animati dalla fiducia reciproca e dall'altruismo;

c) perché farebbe emergere bisogni sociali meritori altrimenti repressi dall'economia di mercato e dall'economia pubblica;

d) perché in tal modo si eliminerebbero gli ostacoli che oggi si frappongono tra domanda potenziale e capacità di offerta; così si creerebbero nuovi posti di lavoro.

Più in generale, lo sviluppo dell'economia civile porterebbe ad una riorganizzazione complessiva del tempo di vita che consentirebbe di ridurre l'alienazione implicita nell'attuale distinzione tra tempo di lavoro e tempo libero. L'insieme di queste motivazioni etiche e di efficienza brevemente riassunto, ed altre ancora che vengono attribuite all'economia civile, sembrano prefigurare la possibilità di un superamento dei limiti delle attuali società capitalistiche, limiti che vengono ravvisati nell'eccessivo ruolo progressivamente acquisito, a partire dal secolo scorso, sia dal mercato privato che dallo Stato.

Tuttavia, almeno nell'immediato, succede che queste teorizzazioni vengano utilizzate come il retroterra intellettuale di più concrete richieste, le quali consistono essenzialmente in sgravi fiscali e altri aiuti

³ Cfr. il volume a cura di De Vincenti-Montebugnoli 1997.

economici a favore delle imprese private operanti nel terzo settore. Tali richieste, almeno nei loro termini generali, sono già state recepite nella legge finanziaria per il 1997 e nel corso dell'anno dovrebbero concretizzarsi in decreti delegati⁴.

Tra i sostenitori del terzo settore, c'è anche chi – guardando più in prospettiva, ma lavorando già oggi in quella direzione – auspica che lo Stato: in primo luogo, riduca sensibilmente il suo ruolo in campo sociale; in secondo luogo, eviti che quello spazio sia occupato dalle normali imprese di mercato; quindi, sostenga in alternativa lo sviluppo delle imprese del terzo settore.

Il dibattito sul ruolo attuale e prospettico del terzo settore è dunque ricco di importanti implicazioni sia teoriche che applicative⁵. Nelle pagine che seguono mi limiterò ad esporre sinteticamente solo alcune valutazioni, prima sull'economia civile e poi sui rapporti tra Stato sociale e terzo settore. Più specificamente, nel prossimo paragrafo richiamerò brevemente alcune problematiche analitiche connesse alla definizione stessa di economia civile, mentre in quello successivo mi soffermerò sugli aspetti di efficienza e meritorietà attribuibili al terzo settore; nei paragrafi 4 e 5 verranno ricordate le ragioni economiche che hanno accompagnato lo sviluppo dello Stato sociale e quelle che oggi richiedono un adeguamento (non una riduzione) delle sue funzioni. Infine, nel paragrafo 6 e poi nelle conclusioni, saranno valutati i possibili ruoli del terzo settore e dello Stato sociale in rapporto al nuovo ambito economico in cui si pone il bisogno anche produttivo dei beni e servizi sociali.

2. Aspetti analitici del concetto di economia civile.

Iniziando dagli aspetti teorici, sia le motivazioni e le caratteristiche attribuite all'economia civile, sia la collocazione tra Stato e mercato che le viene attribuita, suscitano diversi dubbi analitici. Vediamoli in breve. Sostenere che l'economia di mercato non si esaurisca nell'attività delle imprese che perseguono il profitto ma contenga anche le attività che danno luogo ai beni relazionali e all'economia civile fa subi-

⁴ Questo aspetto è affrontato diffusamente nei saggi di B. Bises e G. Tabet presenti in questo numero di «Meridiana».

⁵ Tra i contributi più recenti in lingua italiana, cfr. i lavori citati in bibliografia di: Borzaga-Fiorentini-Matacena 1996; Borzaga-Gui-Schenkel 1995; CNEL 1996; AaVv 1996a; Lunaria 1996; Mazzonis-Trillini 1996; AaVv 1996b; Rifkin 1995; Ruffolo 1996.

to emergere una contraddizione. Il mercato, e non solo quello capitalistico, si basa sulla pratica dello scambio tra equivalenti e sul comportamento delle parti finalizzato a fissare un equilibrio che massimizzi il proprio interesse specifico. Queste due caratteristiche fondanti dello scambio che avviene nel mercato sono inconciliabili con l'altruismo e con la reciprocità non contrattate che caratterizzerebbero l'economia civile; quest'ultima dunque, diversamente da quanto viene sostenuto, non può essere considerata come una delle due gambe su cui dovrebbe marciare il mercato. Se non ci sono lo scambio tra equivalenti e l'interesse antagonistico delle parti, siamo fuori dal mercato.

Lo sviluppo di alcune relazioni tra individui, gruppi ecc. nella sfera della società civile è molto auspicabile (ma non di tutte: si pensi a quelle motivate dall'odio, dall'invidia, dalla vendetta, ecc.); tuttavia esse non possono essere confuse con i rapporti di scambio presenti nel mercato. D'altra parte, per venire alle ragioni dell'economia pubblica, anche se i comportamenti umani fossero tutti e solo dettati da criteri altruistici, non per questo verrebbe meno l'utilità di un coordinamento collettivo delle scelte individuali. La maggiore disponibilità degli individui a cooperare potrebbe facilitare questo compito di coordinamento ma non sostituirlo.

Dunque, lo sviluppo della cosiddetta economia civile non fa venir meno il ruolo dell'operatore pubblico, che deve regolamentare, integrare o anche sostituire le attività del mercato quando l'interesse individuale non riesce a massimizzare il benessere della collettività.

L'uso della categoria «economia civile» richiederebbe poi una corrispondente teoria economica in grado di poterne descrivere l'attività e spiegarne le regole di funzionamento. Ma qui ci troviamo di fronte ad un vero e proprio buco nero. Infatti, se i beni relazionali si basano su scambi che non richiedono l'equivalenza, ma che comunque implicano una certa reciprocità, rimane del tutto indeterminato l'aspetto teoricamente dirimente di quali siano i criteri che regolano i comportamenti reciproci.

Prima ho ricordato che nell'economia civile il criterio di comportamento degli individui sarebbe improntato alla fiducia reciproca e alla cooperazione. Ma il punto è proprio questo: a parte la loro indeterminatezza, perché atteggiamenti che sono tipici dell'amicizia e della solidarietà dovrebbero caratterizzare rapporti cui si attribuisce una dimensione economica e di mercato?

Evidentemente non basta dire che si tratta di beni relazionali e di economia civile, e non dell'economia privata guidata dall'egoismo; occorre una qualche spiegazione teorica del perché operatori di mercato

dovrebbero comportarsi come se fossero in famiglia. Ci si accorge allora che la confusione avvertita dai non addetti ai lavori ha più di qualche fondamento. Approfondendo gli aspetti analitici di alcune tesi si scopre l'esistenza di un equivoco di fondo tra le motivazioni dei comportamenti altruistici, spontanei, e comunque non dovuti (come quelli stimolati dall'amore, dall'amicizia, dalla solidarietà, dall'altruismo e dalla fiducia) e la logica economica dello scambio.

3. Efficienza e meritorietà nel terzo settore: alcune precisazioni.

Potrebbe sembrare che discutere le insufficienze analitiche presenti nel concetto di economia civile sia «solo» una questione accademica priva di conseguenze; ma non è così. Se alcune rappresentazioni concettuali della cosiddetta economia civile perdono di fondatezza, si indeboliscono anche certe virtù attribuite alle imprese del terzo settore, quali ad esempio la loro maggiore efficienza economica e la meritorietà delle loro funzioni. Circa il primo aspetto, è vero che la presenza di fiducia e di spirito collaborativo tra le componenti di un organismo produttivo ne aumenta l'efficienza. Ed è verosimile che tra i membri di un'associazione con obiettivi ideali e sociali fortemente sentiti – tanto da giustificare lavoro volontario e donazioni – ci sia una disponibilità alla cooperazione superiore a quella normalmente vigente tra operatori economici. Ma in questi casi siamo fuori dalla logica economica dello scambio; siamo appunto nel campo del volontariato e dell'associazionismo dove le scelte degli individui non sono guidate dall'interesse personale ma dall'interesse comune ai membri dell'associazione.

Peraltro, se le attività commerciali assumono un ruolo rilevante nella vita di queste associazioni, la loro diversità rispetto all'economia di mercato si riduce, e viene meno la ragione ideale dei comportamenti improntati a fiducia e collaborazione.

In ogni caso, quando gruppi che rimangono solidali al loro interno entrano in rapporti economici con altri operatori tramite il mercato, non c'è motivo di pensare che i loro obiettivi siano perseguiti applicando all'esterno le stesse regole solidaristiche vigenti al loro interno. Essi tenderanno a seguire le regole del mercato su cui operano. Anche se la commercializzazione non è a fini di lucro, proprio perché non si può stare sul mercato ignorandone le regole, il profitto deve necessariamente essere perseguito, anche se poi si accettano limiti per la sua distribuzione: limiti che comunque sono bilanciati da altri privilegi economici.

Quanto agli aspetti di meritorietà, è vero che sia l'iniziativa privata a fini di lucro, sia le scelte pubbliche possono lasciare inevase le esigenze di strati anche numerosi della collettività. E in linea di massima, è positivo che gruppi di cittadini si organizzino per perseguire un loro interesse lasciato insoddisfatto sia dai produttori privati, sia dagli enti pubblici. Tuttavia, ciò non implica necessariamente che la soddisfazione di quell'interesse parziale abbia una valenza positiva generale e dunque che meriti un aiuto economico della collettività. Anche nelle associazioni a delinquere possono instaurarsi forti legami di fiducia tra i membri che le costituiscono, e ciò sicuramente aumenta la loro efficienza, ma non le rende certo per questo meritorie. Dovrebbe essere perfino banale ricordare che gli interessi comuni ai membri di un gruppo di persone non necessariamente sono apprezzati dall'intera collettività o anche solo dalla sua maggioranza. La definizione di ciò che è socialmente utile o apprezzabile o meritorio spetta per definizione ad organismi rappresentativi dell'intera collettività e non a singoli gruppi di persone unite in associazioni.

L'economia civile è dunque una categoria concettuale analiticamente incerta. Tuttavia, le attività che oggi vengono incluse in quello che viene chiamato terzo settore sono una realtà concreta, anche se magmatica e molto disomogenea. Non è un caso, dunque, che lo sforzo concettuale maggiore dei sostenitori del terzo settore sia concentrato proprio sul tentativo di coniugare le motivazioni etiche che sono alla base di comportamenti altruistici e non dovuti con la dimensione economica delle azioni umane. È dunque quanto mai necessario occuparsi di tale realtà, per valutare sia le opportunità sia i rischi che un suo sviluppo può comportare.

La prima necessità che si avverte è di fare chiarezza al suo interno. Se, ad esempio, si sgombrasse il campo dall'uso ambiguo di alcuni tentativi analitici ancora incerti con il quale, peraltro, si punta ad offrire una giustificazione teorica indifferenziata delle attività comprese sotto l'etichetta del non profit, si potrebbe procedere con più facilità alla necessaria distinzione tra realtà molto diverse che vengono accomunate nel terzo settore. Ciò renderebbe possibile, ad esempio, riconoscere il valore sociale del vero volontariato, quello animato da spirito genuinamente etico ed altruista, e sostanzialmente privo di appendici commerciali. Sarebbe moralmente auspicabile che la collettività non avesse dubbi sull'opportunità di sostenere anche finanziariamente questo tipo di iniziative qualora esse fossero ritenute meritorie e di interesse pubblico. Per le imprese che operano essenzialmente o esclusivamente sul mercato, anche se con limiti riguardanti la distribuzione degli utili

conseguiti, il sostegno pubblico andrebbe valutato con criteri economici, cioè in base alla capacità specifica dimostrata da queste imprese di poter concorrere al benessere della collettività meglio di altre. In ogni caso, da un lato occorrerebbe tener ben presente gli eventuali rischi di generare forme di concorrenza sleale tra diversi operatori privati, le cui diverse forme societarie costituiscono a volte solo etichette formali che però generano discriminazioni sostanziali. D'altro lato, una particolare attenzione dovrebbe essere prestata alla convenienza collettiva di sostituire attività svolte da organismi pubblici con quelle di enti privati che comunque chiedono il sostegno statale.

Quest'ultimo è l'aspetto su cui verrà concentrata l'attenzione nei prossimi due paragrafi.

4. *Le ragioni dello Stato sociale.*

Alcuni guardano al terzo settore come ad un possibile strumento ausiliario dello Stato sociale. Altri, invece, intendono il rapporto tra Stato sociale e terzo settore come uno dei modi più facilmente percorribili sul piano politico per ridurre l'intervento pubblico a favore di quello privato. Tuttavia, per capire se, perché e in quale misura sarebbe conveniente sostituire lo Stato sociale con il terzo settore può essere utile richiamare – anche se in modo necessariamente schematico – alcune ragioni della creazione e della crescita dello Stato sociale e verificarne poi il grado di attualità¹.

Lo Stato sociale è nato e cresciuto parallelamente allo sviluppo dei sistemi capitalistici. Le grandi trasformazioni da esso indotte hanno generato specifiche esigenze sia di natura economico-produttivo, sia di natura sociale, che non hanno trovato soluzione né con l'ausilio del mercato, né facendo ricorso al contributo della cosiddetta società civile.

Quanto alle insufficienze del mercato, esse sono state evidenziate dalla stessa teoria economica di matrice liberale². Peraltro, i cosiddetti fallimenti del mercato evidenziati dall'economia del benessere si verificano in circostanze che risultano particolarmente ricorrenti proprio nell'offerta dei beni e servizi di natura sociale³. Quanto alla società civile, il nuovo assetto capitalistico l'ha messa nell'impossibilità di far fronte a quel tipo di esigenze sociali che prima trovavano risposta

¹ Cfr. Pizzuti 1996a.

² Per una rassegna cfr. Stiglitz 1986.

³ Cfr. Barr 1993.

nell'ambito delle famiglie e delle comunità. Anche gli iniziali tentativi delle società di mutuo soccorso, che si rifacevano alle tradizioni solidaristiche laiche e religiose, hanno dovuto ben presto lasciare il passo ad organizzazioni più vaste e complesse che poi hanno progressivamente portato alla costruzione e alla crescita dello Stato sociale.

Naturalmente la crescita dei sistemi di *welfare state* è stata influenzata anche da scelte politiche e sociali e dal valore collettivo attribuito all'equità e alla coesione sociale. Ma, ai nostri fini, due considerazioni sembrano particolarmente rilevanti:

a) lo Stato sociale ha dimostrato di essere non solo il frutto di scelte e conquiste politiche, ma anche uno strumento economicamente efficiente che ha accompagnato e sorretto strutturalmente lo sviluppo economico di larga parte dei paesi più avanzati. A tutt'oggi, sono molti i confronti empirici che confermano questa superiorità in termini di efficienza dello Stato sociale rispetto al mercato e alle iniziative private in genere⁴;

b) ma anche là dove lo Stato sociale è cresciuto meno, i bisogni di tipo sociale incrementati dallo sviluppo capitalistico comunque non hanno trovato soluzione nell'ambito della cosiddetta società civile.

5. *La necessità di adeguare (non di ridurre) lo Stato sociale.*

Naturalmente le cose possono cambiare e cambiano. Tra le novità di cui molto si dibatte se ne può citare qualcuna. Proverò a fare qualche esempio:

a) i bilanci pubblici sono da tempo alle prese con problemi di crisi fiscale;

b) i sistemi di *welfare state* hanno visto aumentare il loro ruolo e dunque anche l'ammontare delle loro prestazioni (le quali naturalmente hanno bisogno di essere finanziate);

c) i comportamenti opportunistici si sono diffusi negli apparati della politica e delle amministrazioni pubbliche, coinvolgendo non solo i gestori della sicurezza sociale ma anche i suoi beneficiari¹;

d) i complessi e ancora non chiari processi della globalizzazione hanno fatto emergere la cosiddetta tesi del *dumping* sociale, secondo

⁴ Cfr. Barr 1993 e Stiglitz 1986; per una valutazione più dettagliata su questo punto da parte di chi scrive, vedi Pizzuti 1994c.

¹ I comportamenti opportunistici diffusi nelle amministrazioni pubbliche hanno generato sentimenti di sfiducia nella politica; su questi temi cfr. Franzini-Pizzuti 1994.

cui i paesi caratterizzati da alte spese di *welfare state* rischierebbero di essere meno competitivi sui mercati internazionali.

Questi sono solo alcuni dei cambiamenti con cui bisogna confrontarsi, e per ognuno di essi emerge una pluralità di valutazioni. Ma su un punto dovrebbero esserci meno dubbi: una istituzione con funzioni strutturali – quale è lo Stato sociale – non può non essere adeguata ai cambiamenti che intervengono nella società e nel sistema produttivo. Tuttavia ciò significa che lo Stato sociale ha di fronte un problema di adeguamento, cioè ha l'esigenza di riformarsi per far fronte alle nuove esigenze. Le sue presenti difficoltà in nessun modo autorizzano a ritenere che abbia bisogno di esser ridotto o sostituito. Questa valutazione è avvalorata proprio dalle caratteristiche dei cambiamenti in atto.

Procedendo ancora una volta solo per cenni, si può notare che l'adeguamento dei singoli sistemi-Paese ai mutamenti in corso a livello internazionale richiede:

- a) una maggior e più diffusa conoscenza applicata ai processi produttivi, cioè maggiori livelli d'istruzione e formazione;
- b) più estesi sistemi di riqualificazione professionale;
- c) strumenti efficaci per gestire gli scompensi economici e sociali connessi ai riaggiustamenti indotti dalle innovazioni produttive, dai mutamenti demografici e dalle relazioni economiche internazionali, salvaguardando la stabilità sia economica che sociale;
- d) una maggiore sicurezza individuale di poter ripartire sull'intero arco di vita entrate reddituali più saltuarie;
- e) maggiore attenzione sociale alla salute e ai rischi ambientali.

Queste sono tutte funzioni che suggeriscono la necessità di un più adeguato e più efficiente Stato sociale, non di una sua riduzione. Se poi si tiene conto anche degli attuali bassi livelli di crescita e della elevata disoccupazione (oramai di tipo strutturale), si fanno più evidenti altri compiti intrinseci dello Stato sociale, che ne sconsigliano una sua riduzione. Si pensi, ad esempio, al suo ruolo di supporto alla domanda effettiva. Né bisogna inoltre dimenticare che esso produce beni d'investimento primari, i quali aumentano qualitativamente e quantitativamente la capacità produttiva. Ancora, si ricordino le caratteristiche tecnologiche dei processi produttivi attivati dallo Stato sociale. Come ha ben messo in evidenza Baumol², dati i suoi vincoli qualitativi, la produzione di questo genere di servizi è caratterizzata da aumenti di produttività necessariamente inferiori rispetto ai settori industriali i

² Cfr. Baumol 1967.

cui processi produttivi standardizzati riescono maggiormente ad avvantaggiarsi dei frutti del progresso tecnologico. Questa peculiarità, se da un lato rende relativamente più costosa la produzione del tipo di beni e servizi offerti dallo Stato sociale, d'altro lato, fa sì che esso rimanga relativamente immune dalla generale tendenza «*labour saving*» in atto nei sistemi produttivi.

6. *Il ruolo del terzo settore.*

Tuttavia, si potrebbe sostenere che, data la crisi fiscale, il maggior bisogno di beni e servizi di tipo sociale potrebbe essere garantito anche con strumenti alternativi al *welfare state*: ad esempio sviluppando il terzo settore. A tale riguardo viene però subito da obiettare che i sostegni finanziari richiesti dalle imprese del terzo settore graverebbero comunque sul bilancio pubblico e ciò non contribuirebbe a risolvere la crisi fiscale. Evidentemente, la questione dirimente, resa più acuta dai cambiamenti in atto, è un'altra: si tratta di capire quale sia lo strumento più equo ed efficiente per soddisfare quei bisogni di tipo produttivo e sociale che ancor più saranno necessari nel prossimo futuro. Dal punto di vista analitico, le imprese del terzo settore non presentano comprovati vantaggi comparati rispetto alle strutture pubbliche. Anzi, in campo sociale, la teoria economica più consolidata tende ad affermare l'opportunità dell'intervento pubblico. Tuttavia, va pure considerato che alcuni dei cambiamenti prima ricordati, e tra questi gli sviluppi tecnologici cui stiamo assistendo, potrebbero modificare i confini di convenienza nella scelta tra pubblico e privato. In tale ambito, anche strutture ibride come quelle presenti nel terzo settore potrebbero acquisire un loro spazio.

D'altra parte, la scelta tra le varie tipologie d'intervento dovrebbe basarsi non solo sulle valutazioni teoriche. L'analisi dei vantaggi comparati detenuti dalle imprese pubbliche, da quelle private e da quelle del terzo settore dovrebbe essere fatta con riferimento anche alle indicazioni derivanti dalle esperienze concrete. Tra le varie possibilità, non è affatto da escludere anche il ricorso all'uso combinato delle diverse forme d'intervento, con modalità innovative da studiare di volta in volta. In ogni caso, il sostegno pubblico ad imprese private – del terzo settore o meno – andrebbe sempre subordinato ad una verifica dell'opportunità economica e dell'interesse collettivo.

Una posizione molto sostenuta dai fautori del terzo settore riguarda la possibilità che il suo sviluppo consenta di creare nuovi posti di lavoro.

ro. È un argomento che fa molta presa e che meriterebbe di essere maggiormente approfondito. Mi limiterò a due velocissime considerazioni:

a) la creazione di lavoro va sempre valutata in termini differenziali; se un settore crea nuovi posti di lavoro sottraendoli ad altri, esso naturalmente non dà nessun beneficio aggiuntivo all'occupazione nel suo complesso;

b) per posto di lavoro normalmente si intende una attività continuativa, svolta per un numero di ore compreso – in linea di massima – tra le 36 e le 40 settimanali, conforme alla legislazione del lavoro, remunerata in base alle tariffe vigenti sul mercato legale, in regola con il fisco e la contribuzione sociale.

Se si fa riferimento a tutti questi aspetti, un posto di lavoro non corrisponde al volontariato che, evidentemente, può essere praticato aggiuntivamente solo da chi ha già un lavoro sufficientemente remunerato o da chi possiede altre fonti di reddito e non è interessato a redditi da lavoro. Dunque, diversamente da quanto può accadere e accade, le attività lavorative e il volontariato non vanno confusi; quando ciò avviene, c'è il rischio di trovarsi di fronte a situazioni di lavoro nero e sottopagato, che esprimono un'etica agli antipodi rispetto a quella apprezzabilissima dell'altruismo.

7. Conclusioni.

Di fronte ai profondi cambiamenti in corso nei sistemi produttivi, economici e sociali, ciò che fondamentalmente occorre è adeguare le istituzioni private e pubbliche, affinché possano meglio interagire con l'evoluzione delle forze spontanee. Molte analisi teoriche ed esperienze empiriche confermano che lo Stato sociale è una istituzione potenzialmente in grado di contribuire ottimamente a questo compito. Esso va quindi sostenuto e adattato alle nuove esigenze sia economiche che sociali, non va ridotto. Si tratta di un intervento delicato e complesso, da attuare nella consapevolezza che si sta operando in una logica di lungo periodo, su una istituzione economica e sociale le cui funzioni, come insegna la storia dell'ultimo secolo, hanno un ruolo portante nelle società capitalistiche.

La riforma dello Stato sociale non può, dunque, essere affrontata subordinando i tempi e i modi dei suoi cambiamenti ad esigenze finanziarie contingenti, come ad esempio quelle di rispettare nel 1997 il vincolo di Maastricht del 3 per cento tra indebitamento pubblico e PIL. A prescindere da valutazioni di merito su quel vincolo, subordinargli

la riforma dello Stato sociale costituirebbe una scelta tecnicamente incongruente per via della disomogeneità temporale tra strumenti e obiettivi. Comunque sarebbe una politica economica miope, che ridurrebbe lo Stato sociale ad una sorta di serbatoio finanziario per tagli da effettuare alla bisogna, con il solo vincolo di trovare motivazioni politicamente convincenti. Ma, non di rado, il consenso ai tagli dello Stato sociale è ricercato con modalità che sono anche contraddittorie: da un lato vengono sottolineate le necessità di risanamento del bilancio pubblico; dall'altro lato si assecondano le aspettative di enti privati interessati a sostituire alcune attività dello Stato sociale, ma solo a condizione di ricevere aiuti pubblici che graveranno su quello stesso bilancio che si vorrebbe risanare.

In tale ambito, sia l'elogio dell'economia civile e delle sue presunte capacità palingenetiche, sia l'auspicio di superare i limiti dello Stato sociale sostituendolo in qualche misura con il terzo settore, rischiano di confondersi con le mai sopite aspirazioni di ripartire i profitti tra i privati e le perdite tra la collettività. Vecchie politiche che periodicamente si ammantano di nuove parole per nascondere concetti superati.

In conclusione va segnalato un rischio. Nella società civile sono ancora diffusi, per fortuna, comportamenti giustamente apprezzati proprio perchè guidati non dall'egoismo ma da sentimenti morali improntati all'altruismo, alla fiducia reciproca e al desiderio di cooperazione. Se questi sentimenti divenissero il paravento per favorire interessi economici di parte, non coincidenti con il benessere della collettività, si potrebbero avere due gravi conseguenze: non solo si ridurrebbe l'efficienza produttiva del sistema economico, ma la disillusione generata dalla strumentalizzazione dei buoni sentimenti stimolerebbe il degrado e non la crescita civile della società.

Bibliografia

- Aa. Vv. 1996a
Welfare e terzo settore, in «Quale Stato», n. 4.
- Aa. Vv. 1996b
Welfare mix, in «L'Assistenza Sociale», n. 1.
- Barr, N. 1993
The economics of the Welfare State, Oxford University Press, Oxford.
- Baumol, W. J. 1967
Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crises, in «The American Economic Review», vol. 57.
- Bises, B. in questo numero
La riforma del trattamento fiscale del settore non profit.

- Borzaga, C.-Fiorentini, G.-Matacena, A. (a cura di) 1996
Non-Profit e i sistemi di welfare, Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Borzaga, C.-Gui, B.-Schenkel, M. 1995
Disoccupazione e bisogni insoddisfatti: il ruolo delle organizzazioni non-profit, F. Angeli, Milano.
- CNEL 1996
Rapporto su: statualità, mercato e socialità nel welfare, Roma.
- De Vincenti, C.-Montebugnoli, A. (a cura di), 1997
L'economia delle relazioni, Laterza, Roma-Bari.
- Franzini, M.-Pizzuti, F. R. 1994
La sfiducia nella politica e le scelte economiche, in Pizzuti, F. R. (a cura di): *L'economia italiana dagli anni '70 agli anni '90*, Mc Graw-Hill, Milano.
- Lunaria 1996
Lavori scelti. Come creare occupazione nel terzo settore, Roma.
- Mancini, A. 1997
Struttura, attività e risorse delle organizzazioni di volontariato, presentato all'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 16-18 gennaio.
- Mazzonis, M.-Trillini, C. (a cura di), 1996
La mappa del terzo settore, Lunaria, Roma.
- Pizzuti, F. R. 1996a
Lo stato sociale: spreco italiano o modello di crescita?, in «Politica ed Economia», nn. 1-2.
- Pizzuti, F. R. 1996b
The Civil Economy according to Zamagni: a Critique. In corso di pubblicazione negli Atti del convegno (a cura di F. Marzano): *L'economista fra teoria, realtà e impegno sociale in memoria di Fausto Vicarelli*, Roma 21-23 novembre 1996, Università di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia.
- Pizzuti, F. R. 1996c
Welfare state, economia e società, in Pizzuti, F. R. (a cura di): *L'economia italiana dagli anni '70 agli anni '90*, Mc Graw-Hill, Milano.
- Rifkin, J. 1995
La fine del lavoro, Baldini-Castoldi, Varese.
- Ruffolo, G. 1996
Il terzo sistema: per riequilibrare la società, in «Impresa sociale», n. 29.
- Stiglitz, J. E. 1986
The Economic Role of the State, Basil Blackwell, Oxford.
- Tabet, G. in questo numero
Verso una nuova fiscalità per il terzo settore.
- Zamagni, S. 1996
Social Paradoxes of Growth and Civil Economy. In corso di pubblicazione negli Atti del convegno (a cura di F. Marzano): *L'economista fra teoria, realtà e impegno sociale in memoria di Fausto Vicarelli*, Roma 21-23 novembre 1996, Università di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia.