

Ciriec
international

CIRIEC
Italia

24° Congresso internazionale del CIRIEC

Napoli Italia 30 settembre - 2 ottobre 2002

COORDINAMENTO E PIANIFICAZIONE INDICATIVA NEL TERZO SETTORE: ALCUNE BREVI CONSIDERAZIONI

Nicola Postiglione

Professore, Università di Salerno

(Italia)

Comunicazione libera

1. L'analisi delle imprese non profit solleva molti problemi di carattere teorico, sia in riferimento alla natura di beni e dei servizi da esse prodotti, sia per l'importante ruolo che esse assumono nell'Economia del Welfare.

Sotto il primo profilo occorre sottolineare la prevalente natura di "beni di merito" che assumono i beni (e servizi) prodotti dalle più importanti organizzazioni non profit.

2. Riguardo al secondo aspetto citato, ritengo opportuno premettere qualche considerazione di carattere più generale.

A cavallo degli anni sessanta e settanta si ebbe in Italia un ampio dibattito sulla programmazione economica, cui parteciparono economisti di diverso orientamento. Uno degli aspetti di tale dibattito che, a mio avviso, è tuttora attuale, è stato l'analisi del ruolo dei consumi privati e dei consumi pubblici. A questi ultimi veniva, da alcuni economisti, assegnato un ruolo particolarmente significativo sia per riequilibrare gli effetti della distribuzione del reddito legata all'operare del mercato, con le conseguenti diseguaglianze che esso comporta; sia per soddisfare molte esigenze di tipo assistenziale: non sempre il mercato era in grado di assicurare piena realizzazione; sia, infine, per soddisfare finalità di ordine superiore, come l'istruzione e la ricerca scientifica. Un aspetto non sufficientemente approfondito nel dibattito sulla programmazione economica, è stato il ruolo delle imprese non profit nella soddisfazione dei consumi sociali. All'epoca infatti non era ancora in piena evidenza l'importante ruolo che in seguito avrebbero ricoperto le imprese non profit.

3. Il vero problema, in realtà non è tanto quello di scegliere la giusta proporzione tra consumi pubblici e consumi privati, dando un consistente peso ai primi, ma di assicurare la migliore, e più economica, soddisfazione dei bisogni pubblici attraverso un crescente impiego delle imprese non profit accanto alla tradizionale offerta diretta da parte dello Stato.

In effetti, nelle economie avanzate, nel corso degli anni settanta ed ottanta, si è manifestata da un lato l'esigenza di soddisfare bisogni pubblici sempre maggiori e dall'altro una non più rinviabile esigenza di ridurre la spesa pubblica complessiva, sia per far fronte ad un crescente debito pubblico, sia per poter effettuare una politica di sviluppo attraverso il contenimento della pressione fiscale.

L'apparentemente impossibile quadratura del cerchio si rese man mano realizzabile attraverso un progressivo impegno delle imprese non profit nell'offerta di servizi pubblici: in tal modo lo Stato poté finanziare a costi decrescenti la realizzazione di servizi pubblici alla persona sempre più adeguati alle esigenze dei cittadini.

Si tratta, come è evidente, di una trasformazione sociale di tipo epocale, destinata ad ampliarsi nel prossimo futuro: per comprenderla appieno occorre rivedere alcune

tradizionali categorie economiche, come quella che poggia lo sviluppo economico sulla molla di un sano individualismo egoistico.

4. La complessità del meccanismo economico risiede anche in questo: la gamma delle motivazioni e dei comportamenti non si esaurisce nel tradizionale e schematico paradigma utilitaristico, impiegabile nei modelli teorici ma troppo limitato e particolare come chiave univoca di interpretazione delle realtà.

Ma anche sul piano teorico si è cercato di analizzare i comportamenti altruistici, come quelli che ritroviamo nelle imprese non profit.

Secondo Musgrave¹ per alcuni membri di una collettività possiamo accettare di sostituire alle preferenze strettamente personali le “preferenze di comunità” permeate dei lavori comunemente accettati dai membri delle collettività storicamente determinata.

Così, ad esempio, posso dare un contributo volontario affinché si realizzi una manifestazione culturale, come un concerto di musica classica, anche se i miei gusti riguardano altro tipo di musica.

Questo tipo di preferenze riguarda particolarmente i beni culturali, l’istruzione, la salvaguardia dell’ambiente e realtà similari.

Nell’ambito delle donazioni private a fini assistenziali, Musgrave parla di “paternalismo nella distribuzione” in quanto si realizza una specie di “imposizione” delle preferenze dei trasferenti sui riceventi dato che sono i primi a determinare i beni oggetti del trasferimento. Essi cercano di “interpretare paternalisticamente” i bisogni dei riceventi. In caso di trasferimento di monete invece i riceventi potrebbero esercitare le loro preferenze, anche se in ambiti abbastanza limitati, tenendo presente che la natura di bisogni da soddisfare è di tipo primario.

Secondo Musgrave il “paternalismo nella distribuzione” riguarda una fattispecie di previdenza ed assistenza sociale di carattere più generale. Infatti anche in caso di decisione a maggioranza per realizzare un progetto finanziato dallo Stato la maggioranza “impone” paternalisticamente le modalità di esecuzione del trasferimento pubblico.

Notevole rilievo assume anche la distinzione di Harsanyi tra preferenze etiche e preferenze soggettive. Le prime esprimono il punto di vista del soggetto su cosa egli ritiene utile fare, in vista dell’interesse generale, come da lui interpretato. Le seconde, invece, esprimono il suo personale interesse.

¹ Musgrave R.A. “Merit Goods” in “The New Palgrave’s Dictionary of Economics”, 1987.

Per concludere questo rapido riferimento a strutture di preferenze non strettamente utilitaristiche, consideriamo la distinzione, dovuta a Brennan e Lomasky² tra preferenze di mercato (m-preferenze) e preferenze che motivano un voto (p-preferenze). Le prime sono determinate dall'utilità individuale, ed hanno un preciso costo-opportunità: se acquisto il bene rinuncio ad un acquisto alternativo ed alla relativa utilità: le seconde hanno motivazioni di interesse generale e non implicano un ben definito costo-opportunità.

5. Le preferenze non individualistiche, cui abbiamo fin qui fatto riferimento, sono particolarmente importanti in relazione ai cosiddetti “beni di merito” e cioè a quei beni come la sanità, l'assistenza, l'istruzione, la cura dell'ambiente e simili, connotati da una rilevante valenza sociale.

Si tratta, come è evidente, di beni e servizi oggetto dell'attività delle imprese non profit.

La sistemazione teorica dell'operare di questo tipo di imprese nell'ambito del terzo settore non può prescindere dall'analizzare compitamente strutture di preferenze non utilitaristiche, come quelle che ho brevemente richiamato.

L'espressione “terzo settore” ha la sua origine nella funzione di cerniera tra il settore pubblico e quello privato “for profit”.

In termini generali la giustificazione dell'esistenza di questo settore è duplice. La prima motivazione è posta in relazione ai ben noti “fallimenti del mercato” dovuti a vari fattori, come la non economicità nella offerta di determinati beni e servizi di merito, o all'asimmetria informativa; o ai “fallimenti dello Stato”, dovuti alle inefficienze nella gestione pubblica dell'offerta ed alla sua tendenza a privilegiare la domanda dell'elettore mediano con conseguente insoddisfazione degli elettori che avrebbero desiderato un livello superiore o inferiore, o infine per la scarsa differenziazione nella qualità del bene o servizio prodotto.

La seconda spiegazione muove da considerazioni storico-sociologiche più che teorico-efficientiste. Essa fa riferimento alla dimensione solidaristica ed al complesso dei valori etico-sociali che motivano l'agire delle imprese appartenenti al terzo settore: esse svolgono quindi un ruolo autonomo, altamente positivo, più che uno di mera supplenza rispetto agli altri due settori.

Naturalmente le due spiegazioni non sono incompatibili: riteniamo comunque utile una breve digressione sulle radici storiche del terzo settore per poter chiarire l'importanza della seconda spiegazione, giustificabile soprattutto in chiave storica.

² Brennan-Lomasky L. “Institutional Aspect of Merit Goods Analysis” in “Finanzarchiv”, vol. 41, n. 2, pp. 183-206, 1983.

6. Come ha sostenuto il Velo³, prima della rivoluzione industriale vigeva una logica diversa da quella del mercato in senso moderno, in cui lo scambio è spersonalizzato; prevalevano i legami solidaristici ed il principi della “reciprocità” nello scambio: cioè esso rappresentava un dono, nell’attesa che in futuro venisse ricambiato. L’economia di questa società aveva quindi come base alcuni dei principi che ritroviamo oggi con riferimento al terzo settore. Dopo la rivoluzione industriale, col progressivo affermarsi dell’economia di mercato, l’area del solidarismo e della reciprocità si riduce rapidamente: l’individualismo insito in ogni uomo viene stimolato e valorizzato nell’ambito del nuovo sistema economico e della nuova organizzazione del lavoro. Lo sfondo solidaristico che aveva caratterizzato i rapporti sociali ed economici precapitalistici tende a sfilacciarsi ed a trasformarsi in una generica attitudine alla collaborazione ed alla fiducia reciproca: ingredienti comunque sempre bene accetti per il buon funzionamento del mercato.

Il nuovo corso, che inizia in Inghilterra nel XIX secolo e si diffonde molto lentamente, e con notevole ritardo, ai più importanti Paesi europei, è caratterizzato dalla prevalenza dei rapporti economici rispetto agli altri rapporti sociali, ribaltando la situazione precedente che si era consolidata nel tempo.

Ma il solidarismo non scompare: anzi sono proprio le forti disuguaglianze economiche collegate alla nuova realtà produttiva che stimolano risposta solidaristiche di ampia portata attraverso istituzioni di tipo assistenziale. Successivamente l’ampliarsi ed il diversificarsi delle esigenze sociali favorisce il sorgere di istituzioni non assistenziali che operano in campi attigui, come l’istruzione, la sanità e così via: nasce e si consolida il terzo settore per rispondere alla domanda crescente di servizi sociali che né lo Stato né le imprese di servizi “for profit” sono in grado di soddisfare.

Storicamente il processo di sviluppo del terzo settore assume una più ampia rilevanza dopo la crisi del modello Keynesiano, negli anni sessanta, anche come reazione all’eccessivo statalismo del periodo precedente.

Si afferma sempre maggiormente il principio di sussidiarietà che l’istituenda Unione europea pone alla base della sua costruzione. Tale principio rimodella e riorienta i rapporti tra Stato e società civile facendo assumere, anche in campo sociale, un ruolo incisivo alle organizzazioni individuali ed ai valori di cui sono portatrici.

7. L’esigenza dello sviluppo del terzo settore può essere considerata da un punto di vista più generale di quello puramente solidaristico.

Infatti la progressiva realizzazione della terza evoluzione industriale, caratterizzata dall’affermarsi di un nuovo paradigma tecnologico (microelettronica, informatica, telematica, nuovi materiali, biotecnologie) nelle realtà economiche più avanzate, ha

³ Velo D. “Terzo Settore, Nuova Statualità e Sussidiarietà” in “Ecoomia e Diritto del Terziario”, n. 3, 2001.

come effetto, almeno nel breve e medio periodo, un forte aumento della disoccupazione tecnologica (parzialmente riassorbibile, nel lungo periodo con un riassetto del sistema economico).

Parallelamente crescono, e si fanno più avvertite, le esigenze di soddisfare crescenti bisogni sociali attraverso l'offerta di beni e servizi di "merito". Lo Stato non è in grado, a causa del forte debito pubblico, di soddisfare tali bisogni. D'altro canto le imprese "for profit" concentrano la loro attenzione in altri comparti più profittevoli.

La conseguenza di questa situazione è la contemporanea presenza di una forte disoccupazione e di una domanda crescente di beni e servizi sociali che rimane insoddisfatta. Abbiamo un nuovo tipo di equilibrio di sottooccupazione (rispetto al quello keynesiano): il sistema di mercato non riesce a colmare questo gap, dando luogo alla forte contraddizione sopra evidenziata.

L'unica soluzione ragionevole è lo sviluppo dell'offerta del terzo settore, e quindi anche dell'occupazione di tale comparto.

Ci si può chiedere in quale misura la nuova occupazione possa assorbire la disoccupazione che si è creata nel mercato normale. Non si può certo affermare che esista un meccanismo automatico di riassorbimento completo della disoccupazione. Comunque, tenendo presente le dimensioni attuali, ma soprattutto le prospettive di sviluppo del settore, che si può prevedere abbastanza rapido, è possibile pensare a una consistente riduzione del numero dei disoccupati perché assunti nel terzo settore.

Negli U.S.A.⁴, circa 7.700.000 lavoratori (il 7,14% del totale) erano assorbiti dal terzo settore già nel 1986. Nelle nazioni più sviluppate, secondo una recente indagine statistica⁵, l'occupazione nel terzo settore è pari al 6,8% negli Stati Uniti; al 4,2% in Francia; al 4% in Gran Bretagna; al 3,7% in Germania e all'1,8% in Italia, con una media nell'Unione Europea⁶ del 2,8%.

8. Desidero ora esporre alcune considerazioni generali riguardo al mercato sociale collegato col terzo settore.

I tre sottosettori principali del comparto sono l'assistenza sociale, i servizi relativi alla salute e l'istruzione: essi sono molto diversi tra loro ed hanno differenti forme di finanziamento pubblico e privato.

⁴ Hodgkinson U.A.- Weitzman M.S. "Dimension of the Independent Sector Statistical Profile", Independent Sector Publications, New York, 1988.

⁵ Eurostat, "A Statistical Profile of the Cooperative, Mutual and Non-profit Sector and its Organisation in the European Community. Preliminary Issue" in "Services and Transport", Supplement 2, 1993.

⁶ Anheier H. K.- Salamon L. M. "The emerging Sector. An Overview", The John Hopkins University, Baltimore, 1995.

Infatti, nel primo sottosettore non esiste un sistema di prezzi: solo i consumatori a reddito normale pagano un prezzo.

Negli altri due sottosectori, invece, il prezzo può variare in funzione del reddito del consumatore: il prezzo più alto copre normalmente il costo complessivo del servizio, il prezzo più basso, pagato dai consumatori a basso reddito, è uguale a zero.

Il finanziamento dello Stato al terzo settore persegue due obiettivi: il soddisfacimento delle crescenti necessità sociali; la riduzione della disoccupazione nell'intero sistema economico.

Questi due obiettivi possono, a volta, entrare in conflitto: ad esempio un'impresa può fornire un servizio di alta qualità, impiegando, al contempo, pochi lavoratori.

La tecnica matematica dell'analisi multi obiettivo può aiutare a risolvere questi conflitti.

La distruzione delle risorse finanziarie da parte dello Stato può tener conto anche della natura giuridica delle varie istituzioni non profit: IPAB, Fondazione, Cooperative sociali ecc.

Un'ultima proposta: per stimolare la contribuzione privata, lo Stato può fornire un contributo aggiuntivo proporzionale ai fondi privati ricevuti da ogni impresa; altrimenti il privato pensa che il suo contributo sia meramente sostitutivo di quello dello Stato e riduce quindi l'onere per quest'ultimo, senza incrementare la dotazione a disposizione del ricevente stesso, che sarebbe comunque finanziata dallo Stato.

9. Molti studiosi giustamente sostengono l'opportunità di istituire nel nostro Paese un'Autorità che si occupi del terzo settore. Effettivamente, dopo quanto detto riguardo l'importanza del fenomeno del non profit e la varietà degli ambiti in cui operano le imprese del terzo settore, sarebbe auspicabile l'istituzione di un organismo dotato di funzioni di indirizzo, di coordinamento e di controllo, tenendo anche presenti le prevedibili e rapide prospettive di sviluppo del settore.

Lo spontaneismo e l'impegno ideale che contraddistinguono le imprese non profit rappresenta un forte stimolo ad operare al meglio; tuttavia l'assenza di un vero e proprio mercato in senso competitivo non assicura un equilibrio efficiente, come un sistema di prezzi competitivi consentirebbe, in linea teorica, di conseguire.

L'intervento di una specifica Autorità potrebbe assicurare un efficace coordinamento, pur lasciando alle imprese un'ampia autonomia decisionale.

L'Autorità potrà, tra l'altro, individuare l'opportunità che siano realizzate nuove produzioni per soddisfare particolari esigenze sociali non ancora soddisfatte e rispetto alle quali esiste una domanda potenziale e stimolare nuove e vecchie imprese non profit ad impegnarsi in tali direzioni.

L'Autorità potrebbe inoltre individuare la migliore distribuzione dei finanziamenti statali alle imprese, in accordo con le autorità governative, e controllare l'effettivo utilizzo di questi fondi. Per risolvere al meglio questo problema, e comunque non in modo burocratico, sarebbe opportuno applicare anche alcuni modelli matematici.

Potrebbero essere utile studiare il terzo settore alla luce dei “meccanismi di allocazione delle risorse” proposti da Hurwicz⁷ e da altri autorevoli studiosi. Si tratta, come è noto, di meccanismi astratti che, dato il contesto istituzionale di riferimento, analizzano il processo di allocazione ottimale delle risorse. In tale ambito riteniamo che, per procedere alla ripartizione ottimale dei fondi statali, occorrerebbe che le imprese indichino, in corrispondenza a ciascuna distribuzione il corrispondente “prezzo ombra” della risorsa finanziaria. La procedura prevede di modificare la ripartizione dei fondi fino a quando non si raggiunge l'eguaglianza fra i “prezzi ombra” delle imprese. Tale eguaglianza indica che la corrispondente distribuzione è quella ottimale, la logica di questo procedimento iterativo è che il prezzo ombra riportato da ciascuna impresa in ciascuna iterazione rappresenta un indice del valore marginale dei fondi assegnati all'impresa.

Come abbiamo accennato, solo quando tutte le imprese presentano uno stesso valore di questo indice avremo individuato la distribuzione ottimale. Se, invece, esiste una difformità fra questi prezzi ombra, sarà possibile migliorare l'assegnazione aumentando la quota attribuita alle imprese con un più elevato valore di questo indice e riducendo corrispondentemente la quota delle imprese cui corrisponde un valore più basso. Esistono vari algoritmi che assicurano, in un numero finito di iterazioni, la convergenza alla soluzione ottima.

10. Naturalmente l'impiego di metodi matematici a cui ho fatto riferimento non è una panacea: tuttavia la soluzione individuata può essere un utile punto di riferimento per ulteriori elaborazioni, anche di tipo euristico.

L'impiego di un modello matematico ci consente infatti di specificare la natura logica del problema trattato, e di definire, successivamente, un soluzione “soddisfacente” nel senso di Simon.

⁷ Hurwicz L. Walker M. “On the Generic Non-optimal of Dominant-Strategy Allocation Mechanisms with an Application to pure exchange Economics”Mimeo, University of Minnesota, 1983.

Naturalmente, oltre allo Stato, anche altri enti pubblici territoriali, come regioni e comuni, possono contribuire al finanziamento del terzo settore.

In questa breve comunicazione ho proposto di ampliare gli obiettivi ed il raggio di intervento dell'Autorità indipendente per il terzo settore. Al riguardo è opportuno effettuare molte altre ricerche a livello economico e giuridico-istituzionale.