

c) **OLTRE A STATO E MERCATO: IL "TERZO SISTEMA"**
Carlo Borzaga e Stefano Lepri

Premessa

L'idea di apportare alla riflessione su: "L'area del volontariato organizzato oggi: quali ruoli specifici fra istituzioni e società", alcune considerazioni sul "terzo sistema" (o sul "terzo settore") è frutto del desiderio di definire in modo preciso cosa si debba intendere con il termine "volontariato".

Leggendo gli articoli e le ricerche che si stanno via via accumulando su questo tema, ascoltando i dibattiti e analizzando le diverse proposte di legge si ha l'impressione che ognuno utilizzi tale termine per identificare realtà ed esperienze assai diverse, fino a definire come volontariato tutto ciò che non è identificabile né con l'attività statale, né con le attività private a scopo di lucro.

Si va così da un uso rigoroso del termine volontariato (per quelle realtà associative che svolgono un'attività socialmente utile a favore degli strati più deboli della società, in modo gratuito e disinteressato) ad un utilizzo sempre più ampio, comprendendo progressivamente: le cooperative di solidarietà sociale (dove il volontariato è presente, ma non rappresenta l'unica, né la principale risorsa), le associazioni con diverse finalità (dove l'azione dei soci è sì gratuita, ma è rivolta prevalentemente all'interesse dei soci stessi), le attività non profit, le associazioni con finalità di tutela ambientale, gli istituti religiosi, ecc.

In chi utilizza il concetto di volontariato in modo esteso vi è indubbiamente la preoccupazione di salvare, almeno in parte, la permanenza nelle diverse realtà di alcune caratteristiche che sono proprie del volontariato inteso nel senso più rigoroso e restrittivo (gratuità e disinteresse dell'azione e democraticità nella gestione, soprattutto).

Ne conseguono elaborazioni e proposte spesso ambigue: dall'idea che anche il socio-lavoratore delle cooperative di solidarietà sociale può essere considerato volontario se presta qualche ora di lavoro oltre l'orario legale, all'uso del concetto ambiguo di "prevalenza" del volontariato nelle associazioni (ma prevalenza di cosa? Del numero di soci o delle ore di lavoro prestate?), alla proposta di considerare volontariato organizzato le cooperative di solidarietà sociale con particolari caratteristiche, tra cui quella, contraddittoria, che i soci non possono essere anche lavoratori.

Si è creata così, in questi ultimi anni, una confusione terminologica crescente, che ha già cominciato a dare i primi frutti negativi sui tentativi di riproporre gli albi dei gruppi di volontariato in alcune regioni.

L'ipotesi che dà senso a questa relazione è che l'emergere del volontariato inteso in senso rigoroso e la sua naturale evoluzione abbiano riproposto all'attenzione delle forze politiche e sociali e degli studiosi quell'insieme di attività, assai diverse tra loro, che costituiscono quello che è stato definito "terzo sistema".

Questa relazione si propone quindi di individuare le forme organizzative e le attività che compongono il terzo sistema, con lo scopo di chiarire che il volontariato (se correttamente inteso) è solo una componente, importante e vitale, dello stesso. In questo modo sembra possibile evitare confusioni poco produttive, senza togliere importanza e significato sociale a quelle iniziative che, pur appartenendo al terzo settore, non possono essere correttamente considerate come volontariato.

Una definizione del terzo sistema

Secondo Ruffolo (1) l'idea del terzo sistema fu sviluppata nel 1977, in un rapporto elaborato da un gruppo di esperti cui era stato affidato dalla Commissione delle Comunità Economiche Europee il compito di riflettere sulle nuove caratteristiche dello sviluppo socio-economico. Nel frattempo tuttavia altri autori si sono soffermati sull'ipotesi che esista un insieme di attività con caratteristiche che le differenziano da quelle proprie dello Stato e del mercato. Questo insieme di attività è denominato in modi diversi: terzo settore, economia informale, economia associativa, settore D, settore non profit o volontariato non profit, economia sociale, terza dimensione (2), ecc.

La definizione più semplice e tradizionale di terzo sistema è di tipo residuale: il terzo sistema è composto da tutte quelle attività che non appartengono né allo Stato né al mercato, cioè che producono beni e servizi secondo modalità (di produzione e di fruizione) diverse da quelle tipiche sia del mercato, sia del settore pubblico (Stato e enti locali).

E tuttavia possibile definire il terzo sistema anche in base a ciò che esso è.

Una prima definizione possibile è la seguente: l'insieme delle attività non finalizzate al lucro (o, in termini più generali, senza fini di speculazione privata) (3) e produttive per la gran parte di valori d'uso (4) al di fuori delle istituzioni pubbliche (5).

Le attività svolte nell'ambito del terzo sistema si rivelano dunque di natura sia economica che sociale e sono rivolte a conseguire un benessere collettivo (anche di gruppi ristretti) piuttosto che il massimo profitto individuale (pur non escludendo che nel compiere queste azioni si possa realizzare anche un vantaggio individuale di natura economica, come ad es. l'ottenimento di un normale reddito da lavoro).

Le realtà che compongono il terzo sistema

Pur senza pretendere di fare un elenco esaustivo, sembra opportuno richiamare le realtà principali che concorrono a formare il terzo sistema:

a) le associazioni o i gruppi di volontariato intesi in senso restrittivo: essi hanno come obiettivo la realizzazione di attività finalizzate ad accrescere il benessere della collettività (o di gruppi svantaggiati della stessa) attraverso prestazioni di lavoro gratuito e disinteressato da parte dei soci; l'impegno dei soci è dunque proiettato al di fuori della compagine sociale;

b) le associazioni di diversa natura: anch'esse operano per accrescere il benessere sociale, ma l'azione dei soci, pur gratuita, è finalizzata a ottenere vantaggi per gli stessi soci (o per una parte di essi): rientrano in questo ambito le associazioni con fini mutualistici, di self-help, le associazioni culturali e ricreative, ecc.;

c) il mondo della cooperazione (e, al suo interno, quello della cooperazione di solidarietà sociale e delle cooperative integrate): scopo fondamentale della cooperazione è infatti il raggiungimento di una finalità sociale (tutela del reddito di categorie deboli, difesa da attività speculative di privati, creazione di occupazione), pur operando nel mercato e dovendo rispettarne le logiche (6);

d) tutte le forme di impresa o di istituzioni senza finalità di profitto e di speculazione privata: vi si possono annoverare vere e proprie imprese, fondazioni, enti morali, associazioni che operano per lo sviluppo del terzo mondo impegnando anche personale retribuito, ecc. In esse deve essere assente lo scopo di lucro e le stesse devono essere condotte secondo modalità che escludono la formazione di utili nascosti (anche sotto forma di maggiori retribuzioni ai dipendenti). Ciò non esclude, come nel caso della cooperazione, che alcune di queste imprese siano state create da associazioni per migliorare e potenziare la propria attività. In questa direzione ci si muoverà probabilmente ancor più

nel futuro (si pensi al potenziale sviluppo di imprese non profit nel settore della protezione ambientale, del disinquinamento, delle attività culturali);

e) tutte le forme di economia domestica e di comunità, dove il lavoro è finalizzato alla produzione di beni destinati all'autoconsumo e perciò valutati per il loro valore d'uso; ne sono un esempio le comunità o le convivenze i cui membri limitano l'attività lavorativa alla produzione dei beni necessari alla sussistenza della comunità stessa;

f) le attività secolari degli istituti religiosi con finalità sociali, culturali, ricreative, educative, ecc.

Questo elenco non è certamente esaustivo; esso tuttavia comprende le realtà più diffuse e conosciute, almeno in Italia. Esso va letto con una certa cautela: non tutte le realtà che vi sono classificate rispettano gli obiettivi per cui sono nate. Le "zone grigie", dove è difficile separare con certezza il terzo sistema dagli altri due, sono più d'una: dalle cooperative di servizi sociali istituite di fatto da enti pubblici, all'impresa formalmente non profit che produce utili nascosti (magari a vantaggio dell'impresa profit che l'ha costituita), alle cooperative che esasperano le esigenze di competitività, perdendo di vista l'obiettivo sociale per cui sono state costituite. Numerose possono essere, inoltre, le realtà e le attività non comprese nell'elenco, perchè ancora poco sviluppate e conosciute: il terzo sistema è in una fase di crescita e quindi dovrà essere continuamente ridefinito e "aggiornato".

L'evoluzione storica del terzo sistema

Le attività e la cultura proprie del terzo sistema sono sempre esistite. Anzi, nelle società premoderne tutti i sistemi economici non si fondano sull'archetipo dell'"homo oeconomicus", bensì su principi di "reciprocità" (aiuto reciproco), di "redistribuzione" e di "economia domestica" (7).

Nelle prime fasi di sviluppo dell'economia di mercato le attività non mercantili, né pubbliche restano diffuse e finalizzate a garantire il soddisfacimento di bisogni vitali minimi. È in questo periodo che nascono forme solidaristiche (la cooperazione innanzitutto) a tutela degli strati sociali più colpiti dal rapido sviluppo dell'economia di mercato.

Ben presto, tuttavia, il terzo sistema perde di importanza: la divisione del lavoro, l'innovazione tecnologica, l'aumento della produttività sembrano rendere superflue le pratiche solidaristiche e l'economia informale.

Ciò si rivela un'utopia: il mercato da solo provoca laceranti guasti sociali ed incorre in crisi periodiche. La risposta a questi limiti viene allora data attraverso l'alleanza tra Stato e mercato: il Welfare State, offrendo servizi come valori d'uso, si dimostra in grado di migliorare le condizioni di lavoro e di vita

delle classi più povere, senza per questo determinare un rallentamento della crescita economica.

Su tale alleanza si basa dunque un periodo di crescita intensa, che caratterizza il secondo dopoguerra. In questo periodo il terzo sistema svolge un ruolo residuale (con l'eccezione di quei paesi, in particolare gli Stati Uniti, dove esso viene riconosciuto come alternativa ad un'assunzione di compiti da parte dello Stato).

Il sistema duale Stato-mercato entra in crisi con gli anni '70. La crisi del mercato trova espressione nella drastica riduzione dei tassi di crescita dell'economia dovuta a ragioni sia congiunturali, che strutturali. Tra le ragioni strutturali si possono ricordare:

a) la crescita dei consumi di beni rallenta (nonostante gli sforzi delle imprese nel creare nuovi bisogni) e la crescita della domanda di servizio decolla troppo lentamente; inoltre la produzione di buona parte degli stessi servizi attraverso modalità tipiche del mercato risulta difficile;

b) la crescita della produzione di beni incontra limiti sempre maggiori, sia dal lato della disponibilità di risorse (soprattutto energetiche), sia dal lato dei vincoli ambientali.

La lenta crescita della produzione che consegue alla crisi del mercato determina a sua volta:

a) una crescita dell'occupazione insufficiente a far fronte alla crescente offerta di lavoro. Il mercato fallisce quindi, nonostante l'intervento dello Stato, uno dei principali obiettivi che lo avevano legittimato: la piena occupazione o, almeno, un elevato livello di occupazione;

b) una disponibilità di risorse aggiuntive da destinare allo Stato sempre più limitata. Ciò determina la crisi fiscale di uno Stato che sembra basare il suo intervento proprio su una ipotesi di crescita costante delle entrate.

Un elemento di crisi dello Stato è individuabile nelle difficoltà di funzionamento del suo sistema organizzativo. Il modello storicamente sviluppato dal mercato è quello delle grandi organizzazioni produttive in grado di controllare quote crescenti dell'offerta di beni, di orientare i gusti dei consumatori, di ottenere costi di produzione più bassi grazie alle economie di scala. Ciò che non è organizzabile in macrostrutture viene considerato residuale, di scarso interesse per le grandi imprese e producibile, eventualmente, in piccole unità produttive certamente meno efficienti delle grandi. Lo stesso modello, applicato dallo Stato (che imposta il proprio intervento attraverso una produzione di servizi non differenziati definendo in via generale le caratteristiche degli utenti), si dimostra incapace di garantire una adeguata qualità dei servizi offerti.

Ma lo stato sociale entra in crisi anche perchè:

- a) non riesce più ad assicurare una maggiore eguaglianza tra i cittadini;
- b) offre prestazioni anonime e impersonali;
- c) determina il rinseccimento dei microorganismi sociali, reazioni di deresponsabilizzazione e comportamenti orientati al privatismo;
- d) si rivela inadeguato di fronte al diffondersi di bisogni e valori "post-materialistici".

L'evoluzione verso il post-industriale favorisce lo sviluppo del terzo sistema

La crisi di Stato e mercato non basta per spiegare lo sviluppo del terzo sistema; altri elementi tipici dell'evoluzione verso una società post-industriale sembrano oggi operare a favore di questo sviluppo.

a) Siamo di fronte a cambiamenti nella cultura e nei valori. Una "silent revolution" (8) starebbe infatti avvenendo in questi anni in direzione di bisogni "post-materialistici": di autoespressione, di autorealizzazione, di comunità, di cooperazione, di mutuo aiuto solidaristico, di partecipazione. Di una autodiretta qualità della vita, insomma, piuttosto che di un benessere quantitativo eterodiretto (9). Inoltre, di fronte alla insoddisfazione verso la gestione pubblica di servizi, si assiste ad una riscoperta della responsabilità individuale. Tutto ciò va nel verso della valorizzazione delle iniziative autogestionarie operanti a scopo solidaristico e non di profitto;

b) la diffusione dell'istruzione rende la gran parte dei cittadini capaci di "far da sé" e di rispondere perciò pienamente alla crescente differenziazione di gusti e valori;

c) la "miniaturizzazione" delle tecnologie, cioè la possibilità di utilizzare economicamente macchine e microprocessori anche a scala ridotta, riduce il vantaggio della grande dimensione d'impresa, tanto da permettere la possibilità di organizzare "imprese cottage" (10);

d) il rapporto costi-benefici si sta spostando a favore delle attività autosufficienti (specie nei servizi, dove la produttività aumenta molto lentamente);

e) più in generale, lo sviluppo del terziario (che vede ampliarsi il rapporto cliente-fornitore e ridursi il rapporto datore di lavoro-lavoratore) richiede una sempre più spiccata propensione all'imprenditorialità (anche non profit);

f) lo straordinario incremento di produttività (specie nel settore industriale) determina una riduzione di lavoro nell'economia formale: si lavorerà sempre meno come dipendenti e nel "tempo liberato" si potranno produrre beni intensi come valori d'uso (11).

In un primo scenario, cioè, l'economia formale verrebbe a ridursi (concentrandosi sulla produzione automatizzata di beni e servizi di massa), mentre si estenderebbe in modo complementare l'economia informale per fornire una serie di servizi personali e familiari che l'economia istituzionale ha dimostrato di non saper produrre con efficacia. In un secondo scenario, invece, si avrebbe ugualmente uno sviluppo dell'economia informale ed una contrazione di quella formale, ma la prima si configurerebbe come un'area residuale dove affluirebbero coloro i quali non riescono a trovare sbocchi nel mercato del lavoro istituzionale. In entrambi gli scenari, comunque, l'economia informale registrerebbe una vigorosa espansione (12).

Stato, mercato, terzo sistema

Un terzo sistema (costituito dall'insieme delle iniziative solidaristiche, autogestionarie, non finalizzate al lucro e produttrici prevalenti di valori d'uso, pur se gestite da privati) è diverso sia dalle attività "profit", sia da quelle che operano secondo mentalità giuridico-amministrativa.

Ma se le logiche che informano la terza dimensione del sociale e dell'economico sono diverse, ciò non toglie che la stessa possa adottare anche alcuni particolari compiti e modalità organizzative tipiche di Stato e mercato.

Ad esempio, le iniziative di volontariato e cooperazione nel campo dei servizi sociali possono collaborare (pur nel rispetto della reciproca autonomia) con i pubblici poteri ed essere dagli stessi sostenute. Ancora, le attività del terzo sistema possono operare secondo alcuni criteri tipici delle imprese capitalistiche: porrendo particolare attenzione ai costi, all'organizzazione razionale delle risorse, alla crescita d'impresa nel medio-lungo periodo.

Se è vero che "non si esce dalle insufficienze ormai strutturali del compromesso keynesiano fra Stato e mercato privilegiando uno dei poli contro l'altro" (13), è altrettanto vero che il terzo sistema non ha attualmente la forza e la possibilità di sostituire gli altri due. Piuttosto, esso si rivela come una nuova dimensione della complessità sociale, come un'ulteriore possibilità di differenziazione e di arricchimento del sistema societario.

Le condizioni per lo sviluppo del terzo sistema

La diffusione del terzo sistema, pur se favorita dall'evoluzione verso il post-industriale, ha bisogno comunque di una forte dose di iniziativa imprenditoriale: non solo di un ambiente culturale che lo sostenga, ma anche di un minimo di formalizzazione giuridica e di adeguate forme di finanziamento.

Quanto alla formalizzazione giuridica, si tratta soprattutto di definire in modo chiaro le caratteristiche che distinguono il terzo sistema da Stato e mercato. E si tratta di distinguere tra le diverse tipologie di attività che si ritrovano entro questa nuova forma di organizzazione sociale, nonchè di regolari garanzie, limiti e controlli.

Quanto alle forme di finanziamento, esso non può essere garantito, in via prioritaria, che dallo Stato o dal mercato. Il sostegno statale (fondo perduto oppure contratto a fronte di servizi svolti dalle organizzazioni non profit) può essere valido, a condizione che non venga patteggiato in cambio del consenso politico.

Il sostegno privato (attraverso il mecenatismo imprenditoriale) va sostenuto da una legislazione fiscale che favorisca il supporto ad attività di sviluppo sociale.

Un ulteriore canale di finanziamento è quello sindacale. La possibilità di finanziare attività qualitativamente diverse da quelle capitalistiche attraverso "fondi di solidarietà", consentirebbe al sindacato di manifestare in modo nuovo la sua natura di organizzazione solidaristica.

Quali vantaggi dallo sviluppo del terzo sistema

La crisi economica che dura ormai da più di dieci anni ha reso evidenti le difficoltà che Stato e mercato incontrano nel promuovere un ulteriore sviluppo economico e sociale. Alcuni indicatori di disagio assumono oggi valori assai elevati: si pensi ai livelli di disoccupazione, all'inflazione sempre in agguato, all'aumentare delle disuguaglianze, allo scadimento della qualità dei servizi pubblici.

L'ampliamento del terzo sistema può forse dar vita ad una nuova fase dello sviluppo economico e sociale, svolgendo un ruolo paragonabile a quello del mercato nel periodo della rivoluzione industriale e dello Stato negli anni del secondo dopoguerra.

Quali vantaggi allora dalla diffusione di questa nuova forma di organizzazione sociale?

a) una deistituzionalizzazione ed una decongestione della società: le organizzazioni gerarchiche (tipiche del mercato) o burocratiche (tipiche dello Stato) possono essere affiancate o sostituite da organizzazioni più moderne, flessibili e collegabili con un sistema di comunicazione a rete;

b) una nuova imprenditorialità sociale, che consenta non solo di combattere la disoccupazione, ma anche di innalzare la qualità del lavoro;

c) una maggiore giustizia sociale, intesa non tanto come redistribuzione di ricchezze, ma come capacità diffusa di padroneggiare gli eventi e i bisogni e di soddisfarli creativamente.

Terzo sistema e volontariato

È evidente come il volontariato organizzato (inteso in senso rigoroso) abbia svolto e stia tuttora svolgendo un ruolo importante nell'affermazione e nello sviluppo del terzo sistema. Il contributo del volontariato all'affermazione del terzo sistema si è soprattutto manifestato attraverso:

a) la diffusione di valori (maggiore attenzione al benessere collettivo, valorizzazione della partecipazione, proposta di solidarietà gratuita) diversi da quelli propri del mercato e poco sentiti dallo Stato;

b) lo stimolo alla revisione degli obiettivi propri delle organizzazioni del terzo settore (cooperazione, associazionismo, volontariato tradizionale, istituti religiosi, ecc.) che nel tempo sembravano aver sempre più adeguato le loro finalità e modalità operative a quelle dei settori predominanti;

c) l'identificazione dei rapporti con Stato e mercato attraverso la creazione di una più precisa identità culturale.

Se la crescita del terzo sistema non può quindi prescindere dalla presenza del volontariato organizzato, appare peraltro opportuno evitare di confondere i diversi tipi di organizzazioni operanti nell'ambito del terzo sistema. E ciò affinché:

1. il volontariato organizzato conservi una sua precisa identità, anche sul piano formale;
2. vengano riconosciute e formalizzate le altre organizzazioni che compongono il terzo sistema;
3. vengano individuate forme di finanziamento adeguate (ma differenziate) per i diversi tipi di organizzazioni.

Si tratta, in sostanza, di assumere una linea (anche legislativa) diversa da quella degli ultimi anni, accettando l'esistenza di differenziazioni all'interno del terzo sistema come condizione indispensabile alla sua affermazione.

NOTE

- 1) Si veda Ruffolo G., *La qualità sociale*, Laterza, Bari, 1985, p. 203.
- 2) Si veda Ardigò A., *Volontariato, Welfare State e terza dimensione*, in "La Ricerca Sociale", n. 25, 1981, pp. 7-22.

- 3) Il concetto di "senza scopo di lucro" (traduzione del *non profit* inglese) può essere interpretato in modo restrittivo come assenza dello scopo di remunerare il capitale (attraverso la distribuzione di dividendi). Parlare invece di "assenza di fini di speculazione privata" significa escludere la possibilità di distribuire redditi da lavoro (o benefici ai lavoratori) superiori a quelli correnti e nello stesso tempo ammettere una parziale remunerazione del capitale, fortemente regolamentata e purché non costituisca l'obiettivo, seppur secondario, dell'impresa (ma, eventualmente, soltanto un modo per dirottare verso la stessa risorse finanziarie, come nel caso delle cooperative). Per un'ampia analisi del settore non profit, cfr. Weisbrod B., *The Voluntary Non Profit Sector*, Lexington Books, 1977.
- 4) Cioè di beni che non sono destinati ad essere venduti sul mercato; i beni destinati invece alla vendita sul mercato sono valutati secondo il loro valore di scambio.
- 5) Ad esempio, i beni e servizi erogati dal Welfare State sono valutati come valori d'uso.
- 6) Alcune recenti evoluzioni di una parte del movimento cooperativo italiano possono far dubitare dell'opportunità di collocare per intero la cooperazione nel terzo sistema, soprattutto a seguito della progressiva accettazione delle logiche tipiche delle imprese private e della attenuazione delle finalità sociali. In questi casi, al di là degli aspetti formali, sembra difficile poter continuare a parlare di cooperazione.
- 7) Cfr. Polanyi K., *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974.
- 8) Inglehart R., *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles among Western Peoples*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1977.
- 9) Ardigò A., *Dallo stato assistenziale al Welfare State e alla Welfare Society*, in "La Ricerca Sociale", n. 21, 1979.
- 10) Cfr. Toffler A., *The Third Wave*, Pan Books, Londra, 1981.
- 11) Cfr. Gorz A., *Addio al proletariato*, Edizioni lavoro, Roma, 1982.
- 12) Si veda Gallino L., *Il lavoro e il suo doppio*, Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 12-13.
- 13) Ardigò A., *Dalla crisi del Welfare State verso una società post materialistica?* in Sarpellon G. (a cura di), *Le politiche sociali fra Stato, mercato e solidarietà*, Angeli, Milano, 1986.