



**ISTITUTO STUDI SVILUPPO AZIENDE NON PROFIT
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRENTO**

via Inama, 5 – 38100 TRENTO (ITALY)

Tel. 0039-0461-882289 - fax 0039-0461-882294

e-mail: issan@risc1.gelso.unitn.it

<http://www-issan.gelso.unitn.it>

**Terzo Settore e occupazione:
un'analisi critica del dibattito**

Carlo Borzaga

Working Paper n. 2

1. Introduzione

Da qualche tempo, soprattutto dalla pubblicazione nel 1993 del Libro Bianco della Comunità Europea su "Crescita, competitività e occupazione" (Commissione Europea, 1993), si è diffusa l'idea che il terzo settore, cioè l'insieme di organizzazioni non finalizzate al lucro (fondazioni, enti morali, associazioni, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali), possa contribuire alla creazione di nuova occupazione. Negli ultimi anni questa idea sembra essere attecchita anche in Italia. Tuttavia essa è ancora più la conseguenza della semplice constatazione che il settore conta, anche in Italia, qualche centinaio di migliaia di occupati, che il frutto di un'analisi rigorosa del problema. E' quindi utile tentare qualche approfondimento a partire dalle poche analisi disponibili (Lunghini, 1995; Borzaga, Gui, Schenkel, 1995; D'Acunto, Musella, 1995).

Dall'analisi della recente letteratura sull'argomento si individuano almeno tre possibili modi di interpretare le potenzialità occupazionali del terzo settore o, per meglio dire, la relazione tra terzo settore e occupazione:

- a. il terzo settore come sistema caratterizzato da relazioni economiche diverse da quelle tipiche del mercato e dove quindi si possono creare occasioni di lavoro peculiari, caratterizzate da assenza o ridotta remunerazione, più che veri e propri posti di lavoro;
- b. il terzo settore come produttore di servizi su commessa della pubblica amministrazione e, quindi, che crea occupazione esclusivamente o in larga prevalenza sostitutiva di posti di lavoro pubblici;
- c. il terzo settore come insieme di organizzazioni del tutto o almeno in parte autonome, che operano in diretto rapporto con i consumatori privati e si finanziano attraverso la vendita dei servizi, creando così occupazione effettivamente, almeno in parte, aggiuntiva.

Si tratta evidentemente di tre modi diversi di concepire il ruolo economico e le potenzialità occupazionali del terzo settore. E' utile quindi esaminarli in modo più approfondito, verificandone presupposti e validità. Prima di fare ciò è, tuttavia, necessario precisare cosa si intenda per terzo settore e cercare di capire perché ad esso vengano oggi attribuiti ruoli a cui, solo fino a pochi anni fa, nessuno aveva pensato.

2. L'evoluzione del terzo settore

Quando, all'inizio degli anni '80, sociologi ed economisti hanno iniziato ad occuparsi del terzo settore, l'obiettivo della ricerca era soprattutto quello di capire come queste organizzazioni potevano contribuire ad accrescere l'offerta di servizi sociali e a sviluppare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo dell'offerta di servizi di interesse collettivo. L'attenzione dei ricercatori, ma anche dell'opinione pubblica e delle stesse organizzazioni di terzo settore, era rivolta soprattutto al fenomeno del "volontariato" e alle sue funzioni di tutela, di promozione dei diritti di cittadinanza e di sperimentazione di nuovi servizi o di nuove modalità per dar risposta a bisogni che la pubblica amministrazione riusciva con difficoltà, o non riusciva del tutto, a soddisfare.

Con il passare degli anni, tuttavia, le funzioni del terzo settore si sono modificate: un numero crescente di organizzazioni è passato dalle funzioni di tutela, promozione e sperimentazione alla produzione diretta, in forma stabile e organizzata, di servizi alla persona e alla comunità. Questo passaggio è stato stimolato sia dall'aumento della domanda di servizi e dalla sua crescente differenziazione, sia dalla scelta di molte pubbliche amministrazioni di delegare la produzione di servizi sociali ad organizzazioni di terzo settore. Si è quindi rafforzata ed ampliata una funzione del terzo settore che in precedenza era rimasta marginale: la funzione produttiva, svolta in modo più o meno indipendente dalla pubblica amministrazione, a seconda del tipo di servizi prodotti (più o meno standardizzati), della maggiore o minore capacità delle organizzazioni di mantenere e sviluppare rapporti diretti con i clienti privati e del tipo di contratti stipulati con la pubblica amministrazione.

Questa evoluzione di una parte crescente del terzo settore verso un ruolo sempre più produttivo, ha modificato anche la natura e le caratteristiche di molte organizzazioni di terzo settore e la composizione dello stesso. Le forme dell'associazione, di volontariato e non, e della fondazione sono risultate sempre più inadatte, soprattutto in Italia, e ciò ha spinto verso l'utilizzo di altre forme, in particolare di quella cooperativa. Anche quest'ultima è stata adattata alla particolarità dei servizi prodotti: da impresa a finalità mutualistica, composta da un'unica tipologia di portatori di interessi (consumatori, lavoratori, ecc.), essa è stata trasformata in un'organizzazione che persegue l'interesse generale della comunità e che ricomprende sempre più spesso al suo interno, e nei suoi organi di gestione, una pluralità di portatori di interessi: consumatori, volontari (cioè espressioni delle esigenze della comunità locale) e lavoratori. Questa trasformazione della forma cooperativa è stata recepita, anche se ancora in forma parziale, dalla legge 381 del 1991, istitutiva della "cooperativa sociale".

Oggi il terzo settore risulta quindi composto, molto più di dieci anni fa, da un insieme articolato di organizzazioni che svolgono ruoli diversi: accanto ad organizzazioni che hanno mantenuto un ruolo di tutela di particolari gruppi di cittadini, operano organizzazioni con esclusiva, o largamente prevalente, finalità produttiva. Tutte con pieno diritto di cittadinanza, anche se a volte sembrano non accettarsi reciprocamente.

E' tuttavia evidente che, nel momento in cui si rivolge l'attenzione alle potenzialità occupazionali, si guarda, più che all'intero terzo settore, ad alcune componenti dello stesso e in particolare a quelle che hanno assunto una precisa finalità produttiva. Sono infatti soprattutto queste ultime a creare occupazione.

Fatta questa premessa è ora possibile passare ad analizzare i diversi modi di interpretare le potenzialità occupazionali del terzo settore.

3. Il primo modello: il terzo settore come ammortizzatore degli effetti della disoccupazione

Secondo coloro che sostengono questo approccio, l'impatto dello sviluppo del terzo settore sul mercato del lavoro non va cercato nella sua capacità di creare occupazione in senso proprio, ma soprattutto (o esclusivamente) nelle sue capacità di attenuare le conseguenze negative della mancanza di lavoro. Secondo questa visione, il terzo settore ha soprattutto la funzione di offrire a chi non può svolgere un'attività remunerata in imprese private o nella pubblica amministrazione, delle occasioni di impiego non remunerato, o remunerato a salari significativamente inferiori a quelli di mercato, che impediscano la perdita di capitale umano e attenuino gli effetti psicologici della mancanza di lavoro.

Questo modo di concepire il ruolo occupazionale del terzo settore è tipico di quelli autori che assumono come inevitabile la diminuzione della domanda di lavoro, soprattutto a seguito degli incrementi di produttività determinati dal progresso tecnologico. Il gap tra domanda e offerta di lavoro che ne consegue può essere permanente o temporaneo: a seconda che si verifichi il primo o il secondo caso, il terzo settore svolgerà un ruolo di "compensazione" di lungo o di breve periodo.

Due posizioni tipiche di questo modo di interpretare la relazione tra terzo settore e mercato del lavoro sono quella di Rifkin (1995) e quella di chi sostiene la necessità di dar vita a forme di servizio civile obbligatorio. La posizione di Rifkin è nota. Convinto che il progresso tecnico stia distruggendo posti di lavoro a ritmi incalzanti (fino alla "fine del lavoro"), questo autore sostiene che per combattere la disoccupazione è necessario ridurre l'orario di lavoro e aumentare i salari, ed è convinto che il maggior tempo libero sarà speso in attività di volontariato, con un conseguente rafforzamento del terzo settore. Un incentivo a dedicare il tempo liberato dal lavoro al volontariato potrebbe essere costituito dalla deducibilità fiscale del tempo dedicato ad attività di volontariato. Altrettanto nota è la posizione di chi propone di agevolare l'impegno dei disoccupati in attività socialmente utili, in attesa di una ripresa della domanda di lavoro che permetta loro di trovare un'occupazione regolare: in questo filone rientrano i "lavori socialmente utili" e le proposte di servizio civile generalizzato o di creazione dell'"esercito del lavoro".

La differenza principale tra queste due posizioni è che, mentre la prima ritiene ormai impossibile una ripresa dell'occupazione, la seconda non esclude questa

possibilità, almeno nel medio periodo. Il pericolo insito nella prima posizione, quella di Rifkin, è costituito dal fatto che la riduzione dell'orario di lavoro determina necessariamente un aumento del costo del lavoro, e quindi dei costi di produzione, soprattutto nei settori a produttività bassa e stagnante, come quello dei servizi sociali, impedendone la crescita e riducendone la capacità di creare nuova occupazione.

Più in generale, i limiti di questo modo di concepire il terzo settore sono:

- a. il fatto che esso non tiene conto di ciò che oggi sta realmente avvenendo all'interno del terzo settore, cioè dell'evidente aumento della sua funzione produttiva;
- b. il fatto che non tiene conto che, accanto al problema della disoccupazione ve ne è un altro, altrettanto importante: la crescita dei bisogni insoddisfatti. Se si considera anche questo aspetto, risulta chiaro che il problema da affrontare è quello di come far incontrare portatori di bisogni e disoccupati. E', in altri termini, un problema di "coordinamento" che va affrontato e risolto. Invece di rassegnarsi alla disoccupazione, è necessario reinventare i meccanismi istituzionali che governano l'incontro tra offerta di lavoro e domanda di servizi.

4. Il secondo modello: il terzo settore come agente della pubblica amministrazione

La tesi secondo cui la crescita, attuale e attesa, degli occupati nel terzo settore sia, prevalentemente o esclusivamente, la conseguenza della separazione della funzione di finanziamento da quella di erogazione dei servizi, con il mantenimento della prima nelle mani della pubblica amministrazione e l'affidamento della seconda alle organizzazioni di terzo settore, è ampiamente diffusa e condivisa. A favore di questa tesi gioca l'esperienza degli ultimi anni, durante i quali l'aumento delle dimensioni quantitative del terzo settore è stato certamente favorito dalle politiche di *contracting-out* adottate da molte pubbliche amministrazioni.

Una corretta comprensione delle reali potenzialità occupazionali insite in questo modo di interpretare le potenzialità occupazionali del terzo settore richiede però diverse precisazioni.

Innanzitutto, è evidente che l'occupazione così creata non è di norma aggiuntiva; essa è infatti sostitutiva di occupazione nel settore pubblico. Si può avere occupazione aggiuntiva solo se il coinvolgimento di un'organizzazione di terzo settore è la condizione necessaria per attivare il servizio e nel caso in cui le differenze nel costo del lavoro siano tali da permettere, a parità di costi, un numero maggiore di assunzioni. Il primo caso si è verificato in presenza di restrizioni all'assunzione di personale, mentre il secondo caso è quello oggi più temuto, sia dal sindacato che dalle stesse organizzazioni di terzo settore.

Si ha invece certamente occupazione aggiuntiva se la pubblica amministrazione è in grado di finanziare una quantità maggiore di servizi. Per fare ciò ci sono due strade: o un aumento delle entrate o una diversa composizione della spesa. L'aumento delle

entrate può, a sua volta, essere ottenuto attraverso o un aumento della pressione fiscale, oppure azioni volte a ridurre l'evasione (Lunghini, 1995). Una diversa composizione della spesa, per essere di qualche interesse sul piano occupazionale, dovrebbe concretizzarsi in una riduzione della spesa per trasferimenti e in un aumento di quella per servizi.

Viste la difficoltà ad agire sulle entrate, almeno per i prossimi anni, è utile soffermarsi brevemente ad analizzare le potenzialità offerte da una diversa composizione della spesa.

E' noto che il sistema di welfare italiano è basato in larga parte su trasferimenti monetari e solo in parte minima sull'erogazione di servizi. Ciò non solo a causa del peso eccessivo della spesa previdenziale, ma anche a seguito di una più generale filosofia che è alla base del sistema di welfare: quella della "monetizzazione dei bisogni", che affida prevalentemente alla famiglia, eventualmente aiutata economicamente dallo Stato, l'organizzazione dei servizi per le persone deboli. Classico esempio di questa filosofia è l'istituto dell'assegno di accompagnamento per gli invalidi, che in realtà si aggiunge alla pensione, ma che dovrebbe sostituire i servizi di trasporto o di assistenza domiciliare che la pubblica amministrazione, o non ha mai garantito, o garantisce in modo insoddisfacente. E' noto che trasferimenti e servizi non hanno lo stesso impatto sull'occupazione, in quanto i primi possono essere dirottati verso il risparmio o verso l'acquisto di beni a minore intensità di lavoro. Poiché, di fatto, sempre più le famiglie domandano non reddito ma servizi, è possibile ipotizzare una politica graduale di trasformazione di una parte dei trasferimenti in *voucher*, in diritti d'acquisto di servizi o in servizi erogati direttamente ai cittadini. L'impatto occupazionale, a parità di spesa, sarebbe nettamente positivo e il terzo settore, ampiamente presente in questi segmenti di offerta, sarebbe probabilmente il principale beneficiario di questo aumento di domanda.

A questo modo di concepire la funzione occupazionale del terzo settore può però essere mossa un'obiezione di carattere generale: se è la pubblica amministrazione a decidere e governare l'offerta di servizi sociali, e quindi a regolarne quantità, qualità, destinatari e modalità di erogazione, non c'è alcuna valida ragione per sostenere che a produrre i servizi debbano essere organizzazioni di terzo settore invece che imprese *for-profit*. Anzi, come sostengono gli ideatori dei "quasi-mercati", è auspicabile che i produttori dei servizi siano imprese *for-profit* perchè queste garantiscono più delle *nonprofit* la minimizzazione dei costi (Bartlett, Le Grand, 1993).

5. Il terzo modello: verso un mercato sociale

Le organizzazioni di terzo settore possono anche intrattenere, e molte in realtà intrattengono, rapporti diretti, di tipo commerciale, con clienti privati. Ciò già accade, ad esempio, nel settore delle residenze per anziani, dove una parte della retta, quando non l'intero ammontare della stessa, è pagato dal cliente o dalla sua famiglia. Ma la stessa cosa si verifica, seppur in misura minore, anche negli asili nido o in servizi sociali non strettamente assistenziali, cioè non destinati solo a persone a basso reddito. E' chiaro che in questi casi la creazione di occupazione che ne consegue può essere

ritenuta, completamente o in larga parte, aggiuntiva: il contributo occupazionale del terzo settore diviene quindi in larga parte netto.

Le prospettive occupazionali del terzo settore dipendono quindi dalla risposta alla seguente domanda: è possibile prevedere un'espansione delle organizzazioni di terzo settore in questo ambito? Per rispondere è necessario:

- a. dimostrare che esiste una domanda non soddisfatta di servizi sociali e di interesse collettivo;
- b. spiegare perché questa domanda non si trasforma in domanda pagante, se non in misura ancora molto limitata;
- c. verificare se le organizzazioni di terzo settore hanno caratteristiche tali da contribuire a far emergere questa domanda pagante e che queste caratteristiche sono specifiche di queste organizzazioni.

Che esista una domanda insoddisfatta di servizi privati, ma di interesse collettivo o sociali, è un fatto ampiamente condiviso. Tutti coloro che sostengono che il principale paradosso delle economie moderne è la compresenza di disoccupazione e bisogni insoddisfatti (Lunghini, 1995) condividono questa tesi. Così come sono di quest'idea tutti coloro che sottolineano la carenza di questo o quel tipo di servizi e la necessità di accrescerne l'offerta (Commissione Europea, 1966). Più in generale, che gli incrementi di domanda resi possibili dall'aumento del reddito, individuale o familiare, si traducano ormai prevalentemente in nuova domanda di servizi piuttosto che di beni è, inoltre, una tesi condivisa da tutti gli economisti.

Meno semplice è dare ragione del perché questa domanda insoddisfatta non si traduca in domanda pagante, così da stimolare un adeguato aumento dell'offerta e quindi dell'occupazione. Due sono le ragioni principali di questa mancata o troppo lenta trasformazione: la particolare natura dei servizi richiesti e i gli elevati costi degli stessi.

I servizi in grado di soddisfare i bisogni che oggi non trovano risposte adeguate si differenziano dai beni o dai servizi più tradizionali perché il consumatore incontra particolari difficoltà a controllarne la qualità, e spesso anche la quantità, e quindi a stabilire se il prezzo che gli viene chiesto corrisponde al valore reale dei servizi. Di conseguenza il produttore è nelle condizioni di ingannare con relativa facilità il consumatore, specie se egli è l'unico produttore di quel servizio in una specifica comunità, massimizzando il proprio ricavo soprattutto a scapito della qualità. Questa situazione di "asimmetria informativa" impedisce o limita il formarsi di una domanda pagante per i servizi dove essa è più grave, e rallenta il processo di trasformazione del modello di consumo da un modello dove prevalgono i beni verso uno a maggior contenuto di servizi, processo già di per se non facile perché richiede che i consumatori modifichino la loro mentalità e i loro comportamenti di consumo. In Italia, inoltre, la trasformazione dei bisogni in domanda pagante è resa ancora più difficile dal fatto che è diffusa la convinzione che molti di questi servizi siano di competenza esclusiva della pubblica amministrazione: ciò scoraggia il formarsi, al contempo, sia della domanda che dell'offerta.

In Italia, come in Europa, gran parte del prelievo fiscale e parafiscale deriva da imposte e contributi che hanno come base di calcolo il reddito da lavoro, piuttosto che i

consumi o i redditi da investimenti finanziari. Ciò determina un elevato costo complessivo del lavoro che si traduce in costi di produzione, e quindi in prezzi, particolarmente elevati proprio per quei servizi, in particolare sociali e alla persona, che sono caratterizzati da livelli di produttività bassi e stagnanti. Questo problema è aggravato, per i servizi sociali e alla comunità, dal fatto che le modalità prevalenti di produzione sono quelle pubbliche, cioè burocratiche, basate su standard rigidi e molto spesso eccessivamente elevati, che vengono imposti anche alle organizzazioni private, *for-profit* e *nonprofit*. Poiché molti di questi servizi, per soddisfare i bisogni cui si riferiscono, non sono divisibili, cioè non possono essere acquistati in piccole unità (si pensi ad esempio al fatto che il servizio di asilo nido non può essere acquistato per singola giornata), ne consegue che non bastano limitate disponibilità di reddito, che pur esistono, a formare una domanda pagante di servizi. Data l'esistenza di domanda insoddisfatta, non ci si può quindi meravigliare se si diffonde, anche e sempre più proprio nella produzione di questi servizi, il lavoro nero e il secondo lavoro.

Ma se queste sono le ragioni che spiegano perché, pur in presenza di reddito disponibile e di bisogni insoddisfatti, non si sviluppa una domanda privata pagante di servizi sociali, queste stesse ragioni possono essere utilizzate per comprendere l'esistenza e la diffusione, in questi ambiti, di organizzazioni di terzo settore. Si può infatti dimostrare che esse sono generalmente in grado, meglio sia delle imprese *for-profit* che delle unità di produzione pubblica, di affrontare i problemi che inibiscono il formarsi di una domanda privata di servizi sociali. Grazie alle loro peculiarità esse aiutano il consumatore a superare le diffidenze dovute alla percezione dell'esistenza di asimmetrie informative e, nello stesso tempo, riescono a contenere i costi di produzione.

Al superamento delle asimmetrie informative contribuiscono alcune caratteristiche specifiche di queste organizzazioni e in particolare il non avere tra i propri obiettivi quello di distribuire utili ai proprietari e l'essere controllate, anche o prevalentemente, dagli stessi consumatori, da loro rappresentanti o da rappresentanti della comunità locale, come i volontari o le stesse pubbliche amministrazioni. Un'organizzazione che è vincolata alla non distribuzione di utili non è infatti incentivata a ridurre la qualità dei servizi offerti per far guadagnare di più i proprietari. Allo stesso modo, un'organizzazione in cui i consumatori o i volontari hanno ruoli di controllo o di comando, fornisce ai potenziali consumatori maggiori garanzie. Ambedue queste caratteristiche favoriscono quindi l'instaurarsi di quelle relazioni fiduciarie tra produttore e consumatore che possono agevolare il formarsi di una domanda pagante e, nello stesso tempo, rendono più agevole la stessa individuazione dell'esistenza di domanda e della quantità della stessa.

Ma altrettanto e forse più importante è la capacità di queste organizzazioni di incidere sui costi di produzione. Esse sono innanzitutto in grado di cooptare risorse economiche e umane a costo nullo, come le donazioni destinate sia a coprire i costi di gestione che a costituire il capitale di esercizio, il volontariato, importante soprattutto nelle fasi di avvio dell'iniziativa e l'impegno, nella gestione come nella erogazione diretta dei servizi, degli stessi consumatori. In quanto organizzazioni private, le organizzazioni di terzo settore sono state e sono più libere delle unità pubbliche di produzione di introdurre innovazioni nelle modalità di erogazione dei servizi, superando gli standard troppo rigidi o applicando gli stessi in modo più flessibile. Ma il vantaggio più importante nel controllo dei costi è certamente quello che deriva dal fatto di essere

costituite da un gruppo di persone che condividono la *mission* dell'organizzazione e, di conseguenza, non solo possono accettare livelli di remunerazione inferiori a quelli di mercato, e compatibili con le risorse a disposizione, ma garantiscono un livello di impegno, di *effort* direbbero gli economisti, elevato anche in assenza di forme di controllo dello stesso. Quest'ultimo aspetto è di particolare rilevanza perché il settore dei servizi sociali, caratterizzati da un elevato contenuto di relazionalità, è uno di quelli dove soprattutto la qualità del prodotto dipende maggiormente dall'impegno dei lavoratori e dove più difficile, e quindi più costoso, è il controllo di questo impegno. Sono proprio le difficoltà a controllare l'impegno dei lavoratori e i possibili comportamenti opportunistici degli stessi una delle cause della bassa efficienza delle unità pubbliche di produzione e della limitatissima diffusione di imprese *for-profit* in questo tipo di attività.

E' quindi possibile concludere che un adeguato sviluppo del terzo settore può dare un contributo specifico e innovativo allo sviluppo di un mercato dei servizi sociali e di interesse collettivo.

6. Conclusioni

Dall'analisi dell'evoluzione della domanda di servizi sociali e delle caratteristiche delle organizzazioni di terzo settore è quindi possibile concludere che le attese circa il possibile contributo di quest'ultimo alla creazione di occupazione non sono infondate. Tale contributo dipenderà probabilmente, nel breve periodo, soprattutto dal diffondersi del secondo modello, quello che vede direttamente coinvolta la pubblica amministrazione, mentre nel medio-lungo periodo tenderà a prevalere il terzo modello, quello del mercato sociale. In realtà già ora i due modelli tendono ad intrecciarsi come dimostra il fatto che un numero crescente di organizzazioni di terzo settore, pur basando la quota prevalente della loro attività su contratti con la pubblica amministrazione, stanno già acquisendo clienti privati (D'Acunto, Musella, 1995).

Lo sviluppo del terzo settore e della relativa occupazione dipenderà tuttavia in misura rilevante dall'evoluzione del contesto culturale e istituzionale, dei comportamenti della pubblica amministrazione, nonché del sistema di relazioni industriali. L'analisi svolta nei paragrafi precedenti dimostra chiaramente che una legge, quale quella elaborata dalla Commissione istituita dal Ministero delle Finanze, presieduta dal prof. Zamagni e allegata alla Legge Finanziaria per il 1997, che riconosca il ruolo economico e sociale di queste organizzazioni e conceda alle stesse alcuni, peraltro limitati, benefici fiscali, è insufficiente. Occorre molto di più. Innanzitutto è necessaria una radicale revisione delle forme giuridiche, volta sia ad ampliare la sfera operativa e a rafforzare la natura produttiva delle organizzazioni di terzo settore, sia a ridefinire e rendere non discrezionali quelle caratteristiche organizzative che tutelano l'utente, ne rafforzano il potere decisionale e legano l'organizzazione alla comunità locale. E' poi indispensabile un cambiamento nel modo in cui la pubblica amministrazione si rapporta con le organizzazioni di terzo settore, a partire dalle modalità di scelta dei soggetti delegati alla produzione dei servizi, fino ai contenuti dei contratti e alle forme di controllo. E' inoltre necessaria una politica fiscale che favorisca e incentivi sia l'impegno privato alla costituzione di organizzazioni produttive di terzo settore, sia la domanda privata di

servizi sociali. E' infine importante una ridefinizione delle forme di tutela dei lavoratori che operano nelle organizzazioni di terzo settore: è inutile negare che oggi il sindacato si pone nei confronti di queste organizzazioni senza tenere adeguatamente conto delle loro specificità, proponendo modalità contrattuali tipiche della pubblica amministrazione, senza rendersi conto che in questo modo rischia di bloccarne la crescita, contro l'interesse degli stessi occupati. Vanno invece ricercate forme nuove e diverse di tutela, a partire dall'accettazione che lo sviluppo delle organizzazioni di terzo settore ha già messo in crisi le modalità di organizzazione delle relazioni industriali tipiche della pubblica amministrazione e che la messa in discussione di queste ultime è una delle condizioni dello sviluppo del terzo settore, e della relativa occupazione, e dell'aumento dell'offerta di servizi sociali, in forme diverse dal lavoro nero. Un sindacato che ha saputo accettare e gestire il passaggio graduale dal lavoro nero a quello regolare di imprese industriali, è certamente in grado di affrontare anche questa nuova sfida imposta dai mutamenti economici e sociali.

Bibliografia

W. Bartlett, J. Le Grand (eds) (1993), *Quasi Market and Social Policy*, MacMillan, London.

C. Borzaga, B. Gui, M. Schenkel (1995), "Disoccupazione e bisogni insoddisfatti: il ruolo delle organizzazioni nonprofit", *Quaderni di Economia del Lavoro*, n. 52.

Commissione Europea (1993), *Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro Bianco*, Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 6/93, Bruxelles.

S. D'Acunto, M. Musella (1995), "Il ruolo del Terzo Settore tra disoccupazione e crisi del welfare State. Un commento alla proposta di Lunghini", *Studi Economici*, n. 2.

G. Lunghini (1995), *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Bollati Boringhieri, Torino.

J. Rifkin (1995), *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, G.P. Putnam's Sons (trad. italiana: *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini & Castoldi, Milano, 1995).