



Università di Roma "La Sapienza"

*Una Social Accounting Matrix
per il Welfare mix: l'integrazione
del settore non-profit. Prime
verifiche empiriche ed effetti
occupazionali per l'Italia*

Giovanni Cerulli



Copyright © MMIII ARACNE EDITRICE S.R.L.
00173 Roma, via Raffaele Garofalo, 133 A/B
tel. (06) 72672222 telefax (06) 72672233

www.aracne-editrice.it
info@aracne-editrice.it

ISBN 88-7999-562-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

I edizione: settembre 2003

Una *Social Accounting Matrix* per il *welfare mix*: l'integrazione del settore non-profit. Prime verifiche empiriche ed effetti occupazionali per l'Italia*

Giovanni Cerulli

Dipartimento di Scienze Economiche
Università di Roma "La Sapienza"[†]

Sommario

Il seguente articolo presenta una Matrice di Contabilità Sociale (*Social Accounting Matrix* o SAM) per l'Italia in cui viene per la prima volta esplicitamente integrato il settore non-profit (o "terzo settore"). L'anno di riferimento è il 1999. Dopo aver dato la definizione statistica di settore non-profit, viene presentata la struttura della SAM proposta ed il modo in cui il settore non-profit è stato inserito. Successivamente vengono mostrati i principali risultati. Essi sono due tipi. I primi, di ordine descrittivo, riguardano il calcolo ed il commento dei coefficienti delle sotto-matrici della SAM. I secondi, di ordine normativo, riguardano un semplice esercizio di simulazione per testare l'impatto della politica fiscale sull'occupazione generata attraverso il terzo settore.

1 Introduzione

Le economie e le società più avanzate sono state caratterizzate negli ultimi anni da un profondo mutamento nella percezione collettiva, politica e civile, del ruolo svolto dallo stato come diretto e quasi esclusivo fornitore di beni e servizi di interesse collettivo. Il forte sviluppo del mercato e dell'iniziativa privata, la crisi debitoria del settore pubblico,

*Questo articolo è un estratto della mia tesi di dottorato discussa il giorno 12/06/2003. Chi desiderasse chiarimenti o approfondimenti può richiedere la tesi scrivendo direttamente al seguente indirizzo e-mail: giovanni.cerulli@uniroma1.it.

[†]Desidero ringraziare il Prof. Paolo Palazzi per l'aiuto e la disponibilità mostratami lungo la stesura di questo lavoro ed i due anonimi referees per le correzioni apportate e gli utili suggerimenti.

l'affermazione del principio di sussidiarietà, le modifiche nella struttura demografica della popolazione e la sempre più complessa ed eterogenea articolazione dei bisogni individuali e sociali hanno messo in crisi il tradizionale sistema di welfare, statale ed universalistico che, a partire dal secondo dopoguerra, aveva dominato la scena economica e sociale italiana ed europea in maniera pressoché incontrastata.

In tale scenario, accanto al tradizionale settore statale, nuovi soggetti economici ed istituzionali si sono sviluppati come fornitori "privati" di beni e servizi pubblici, quasi-pubblici e meritori. In tal senso sembra sempre più affermarsi un modello misto di "welfare" (*welfare mix*) in cui soggetti privati (lucrativi e non lucrativi) e soggetto pubblico coesistono nella produzione e allocazione delle risorse economiche e sociali.

In questo contesto si è assistito negli ultimi anni ad un crescente sviluppo del cosiddetto settore non-profit, spesso definito anche "terzo settore". Il settore non-profit rappresenta tutte quelle iniziative sociali ed economiche che non appartengono né al settore for-profit, né al settore statale e comprende una eterogenea classe di organizzazioni con forme giuridiche diversificate che vanno dalla piccola organizzazione di volontariato fino all'impresa cooperativa. Producendo beni e servizi, esso partecipa alla crescita dei mercati sociali e dell'economia nazionale; non di meno svolge un'importante funzione redistributiva erogando un'ampia gamma di servizi a titolo gratuito o quasi gratuito grazie anche ai contributi di tipo volontario (in termini di donazioni e di lavoro) che molte organizzazioni non-profit riescono ad attivare. Infine partecipa all'attività di regolamentazione della vita economica quando, in accordo con l'autorità pubblica, si adopera per il reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati, quali disoccupati di lungo periodo, portatori di handicap e persone debolmente qualificate (Defourny [84]).

La compresenza di soggetti pubblici e privati nei settori di welfare non è, tuttavia, priva di problematiche e pone tutta una serie di interrogativi rispetto ai quali non è ancora possibile dare risposte definitive.

Secondo alcuni osservatori, infatti, le organizzazioni non-profit sono i partner ideali per un ampliamento dell'offerta ed una riduzione dei costi dei servizi alla collettività, specie in una prospettiva di vincoli sempre più stringenti sulla spesa pubblica (Ascoli-Pasquinelli [50]). Essi ne sottolineano l'importanza per lo sviluppo e la promozione di una imprenditorialità solidale capace di rispondere alla crisi occupazionale¹ e alla presenza di larghe fasce di povertà e di emarginazione sociale (Borzaga [83]). Per questa schiera di autori lo sviluppo del non-profit produrrebbe tutta una serie di benefici sociali indiretti sugli altri settori dell'economia, collegati ad una maggiore partecipazione dei cittadini alla realizzazione di obiettivi comuni e allo sviluppo di una cultura di reciprocità e cooperazione (Zamagni [54]) promovendo così la crescita di quel *capitale sociale* che costituisce il *primum movens* di ogni processo di integrazione sociale e sistema relazionale indispensabili allo sviluppo di economie di mercato fortemente decentrate (Nyssens-Laville [56] e Evers [55]).

¹Tra i lavori più interessanti in merito si faccia riferimento alla seguente bibliografia: Archibugi [51], Borzaga [52] e Lunaria [53].

Un altro insieme di osservatori, invece, esprime il timore che il terzo settore diventi uno strumento per giustificare e realizzare politiche di privatizzazione che porteranno alla "deregulation" anche nel sociale e alla progressiva erosione del principio di "universalità" di accesso a diritti sociali storicamente consolidati. Questi autori paventano la possibilità che la presenza di un soggetto privato che fornisce beni e servizi d'interesse collettivo possa avvantaggiare solo alcuni settori della società a discapito di altri creando quelle forme di sperequazione che avevano un tempo legittimato la nascita e l'affermazione dello stato sociale moderno. Pur non essendo pregiudizialmente contrari al non-profit molti di questi osservatori mettono in guardia dall'affidare a soggetti che non siano pubblici particolari settori del welfare proponendo di lasciare al non-profit uno spazio residuale (ma non irrilevante) in ambiti più specifici².

Ora, mentre appare evidente un certo grado d'accordo sulla transizione dal welfare tradizionale di monopolio pubblico ad un welfare più pluralista dove organizzazioni private lucrative, enti pubblici e organizzazioni di terzo settore coesistano, sembra più problematico capire in quale misura ed in quali ambiti ciò debba avvenire tenuto conto non solo di criteri d'efficienza, ma anche degli effetti su equità ed occupazione.

In tale direzione appare sempre più necessaria la costruzione di strumenti quantitativi di analisi capaci di far luce sulla dinamica dei fenomeni prima specificati. E questo tanto in un'ottica descrittiva, cioè attraverso la raccolta, l'organizzazione e l'elaborazione dei dati, quanto in un'ottica "normativa" attraverso, cioè, un "modello" che consenta un confronto tra gli effetti di politiche economico-sociali alternative.

Una Matrice di Contabilità Sociale (*Social Accounting Matrix* o SAM), in cui integrare un conto economico del settore non-profit e nella quale rappresentare esplicitamente la struttura produttiva del welfare mix, appare lo strumento metodologico appropriato a questo fine. La SAM è una rappresentazione contabile dei flussi di scambio che avvengono tra i soggetti appartenenti ad uno stesso sistema economico. Definita un'opportuna disaggregazione degli operatori, essa consente di coglierne tutte le interazioni che avvengono all'interno del flusso circolare del reddito distinguendo la fase produttiva da quella distributiva e redistributiva. In particolare una SAM ben si presta ad un'esplorazione descrittiva dei legami (*linkages*) tra variabili macroeconomiche reali e tra soggetti istituzionali. Non di meno essa permette la costruzione di specifici modelli teorici da utilizzare in semplici esercizi di simulazione. In quest'ultimo caso particolare importanza può assumere l'analisi del ruolo delle politiche pubbliche sui processi redistributivi, sui futuri assetti del welfare, sui meccanismi di incentivo alla crescita ed infine sull'occupazione³. Il seguente lavoro affronta la costruzione di una SAM con tali caratteristiche con dati relativi all'Italia per l'anno 1999.

²Una terza posizione potrebbe essere quella di chi concepisce i mercati sociali alla stregua di tutti gli altri mercati. Per questi autori ciò che più conta è assicurare la costruzione di un sistema di welfare efficiente, senza alcun riguardo a criteri universalistici.

³Per una rassegna completa della letteratura sulla SAM si veda direttamente quella indicata nella tesi di dottorato.

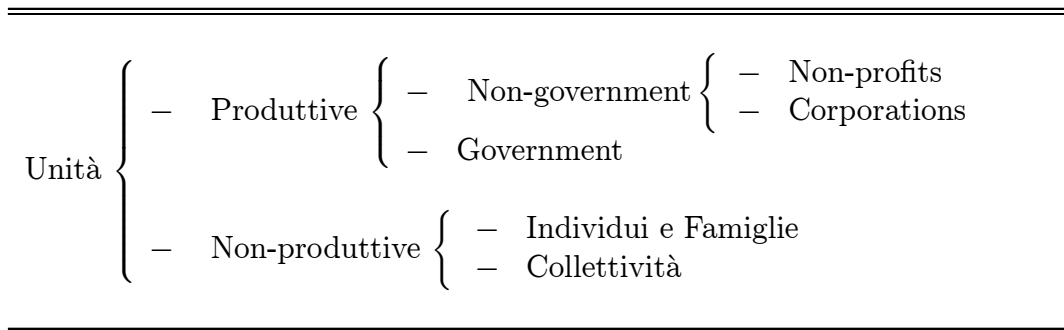


Figura 1: *Classificazione delle unità economiche all'interno dello SNA.*

2 La definizione statistica di settore non-profit

Un buon punto di partenza per la ricerca di una definizione economica e statistica delle istituzioni non-profit può essere quello di fare riferimento allo schema adottato dal System of National Accounts del 1993 (SNA-93). Lo SNA-93 ed il suo equivalente europeo, l'European System of Accounts del 1995 (ESA-95), sono istituti designati ad assicurare il maggior grado possibile di uniformità nella misurazione delle grandezze economiche dei vari paesi ([4], [93]). Lo SNA si compone di un insieme di definizioni e di classificazioni sia per i diversi soggetti che operano nel sistema economico, sia per le principali variabili macroeconomiche oggetto di valutazione.

Lo SNA opera una prima fondamentale distinzione tra unità economiche "produttive", il cui scopo è quello di produrre beni e servizi, ed unità economiche "non-produttive" il cui scopo è il consumo. Tra le unità produttive vengono distinte quelle che svolgono attività di amministrazione pubblica (*Government*), centrale e locale, dalle altre che sono suddivise in istituzioni for-profit (*Corporations*) e in istituzioni non-profit (brevemente, *NPIs*). La figura 1 presenta una sintesi di questa classificazione. In particolare lo SNA-93 (e l'ESA-95) danno la seguente definizione di istituzioni non-profit:

"Le istituzioni non-profit (NPIs) sono enti giuridici o sociali creati allo scopo di produrre beni o servizi il cui status non permette loro di essere fonte di reddito, profitto o altro guadagno finanziario per le unità che le costituiscono, controllano o finanziano" [SNA-93, 4.54; ESA-95, 3.31].

La definizione contiene diversi elementi. Anzitutto le NPIs producono beni e servizi come qualunque altra unità produttiva. In secondo luogo esse possono generare un *surplus*. Quello che le caratterizza è che esse non possono distribuire tale surplus tra i soggetti che le costituiscono, controllano o finanziano né in maniera diretta, né in maniera indiretta. Tale "vincolo di non distribuzione" (noto in letteratura come il *Non Distribution Constraint* (NDC)) è il solo fattore distintivo che questa definizione applica alle NPIs. Resta totalmente in ombra la funzione sociale che queste unità produttive ricoprono.

Lo SNA infine introduce una classificazione all'interno delle istituzioni non-profit stesse

basata sulla natura **market** o **non-market** che le caratterizza: *"it is important to distinguish between NPIs engaged in market and non-market production as this affects the sector of the economy to which an NPI is allocated. NPIs do not necessarily engage in non-market production"* [SNA-93, 4.57].

In base a questa distinzione l'ESA-95 classifica 5 tipi di NPIs ognuna contenuta nei **cinque settori istituzionali** in cui è suddiviso il sistema economico nazionale:

1. ***Non-Financial Corporations*** (S.11): in tale settore sono comprese anche istituzioni e associazioni senza scopo di lucro al servizio delle società non finanziarie, dotate di personalità giuridica che agiscono da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e la cui funzione principale consiste nel produrre beni e servizi non finanziari.
2. ***Financial Corporations*** (S.12): in tale settore sono comprese anche istituzioni e associazioni senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica la cui funzione principale consiste nel produrre beni e servizi di intermediazione finanziaria e/o nell'esercitare attività finanziarie ausiliarie, o che sono al servizio di società finanziarie.
3. ***General Government*** (S.13): in questo settore sono comprese anche istituzioni senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche.
4. ***Households*** (S.14): questo settore comprende anche istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie non dotate di personalità giuridica oppure dotate di personalità giuridica ma aventi limitata importanza economica.
5. ***Non-profit Institutions Serving Households*** (S.15): in questo settore sono compresi esclusivamente organismi senza scopo di lucro dotati di personalità giuridica al servizio delle famiglie, che sono produttori privati di altri beni e servizi non destinabili alla vendita. Le loro risorse principali, oltre a quelle derivanti da vendite occasionali, provengono da contributi volontari in denaro o in natura versati dalle famiglie nella loro funzione di consumatori, da pagamenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche e da redditi da capitale.

Questa classificazione è indipendente dal tipo di attività svolta (definizione funzionale) e dal tipo di forma organizzativa che la singola istituzione può assumere (definizione legale). Essa si basa solo sulla natura di unità produttrice di beni e servizi destinabili alla vendita (market) o non destinabili alla vendita (non-market). In tal senso l'ESA-95 afferma:

"In order to determine the type of producer and the sector for the private NPIs, a 50% criterion should be applied: a) if more than 50% of the production costs are covered by sales, the institutional unit is a market producer and classified to the non-financial and

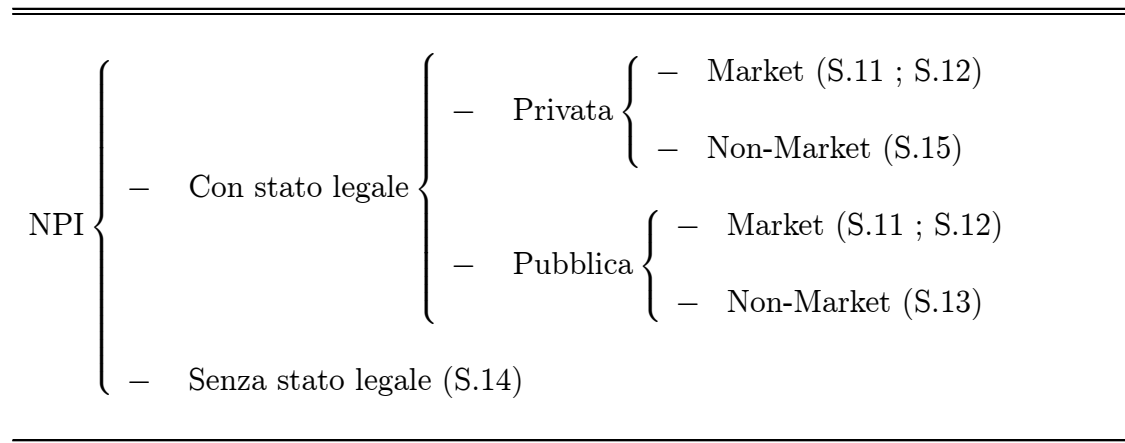


Figura 2: *Le istituzioni non-profit all'interno dei settori istituzionali dello SNA.*

financial corporations sectors; b) if less than 50% of the production costs are covered by sales, the institutional unit is an other non-market producer and classified to the sector NPISH. But other non-market NPIs that are controlled and mainly financed by general government are classified to the general government sector” [ESA-95, 3.32].

Il **criterio del 50%** equivale quindi a una classificazione basata sul *tipo di fonte prevalente di entrata*⁴. Se un'impresa non-profit è finanziata prevalentemente da trasferimenti di fondi pubblici e donazioni allora sarà "non-market" (un tipico esempio sono le organizzazioni di volontariato); viceversa se riesce a coprire più del 50% dei suoi costi di produzione con le vendite di beni e servizi sarà "market" (ad esempio le cooperative sociali).

In sintesi la classificazione delle unità statistiche non-profit all'interno dei cinque settori istituzionali nazionali (imprese non finanziarie, imprese finanziarie, istituzioni pubbliche e organizzazioni non-profit al servizio delle famiglie) è basata sui seguenti tre criteri:

1. Il loro status **privato** o **pubblico** definito dall'ente preposto al loro controllo.
2. il loro carattere profit o non-profit definito in base al **vincolo di non distribuzione** degli utili.
3. Il loro carattere market o non market definito dal **criterio del 50%**.

Quanto detto è rappresentato nella figura 2.

Dalla figura si può osservare che le "organizzazioni non-profit che erogano servizi alle famiglie" ovvero le *Non Profit Institutions Serving Households*⁵ (NPISH) oltre ad essere

⁴Si veda in particolare Smith-Rosebaum [6].

⁵Le NPISH corrispondono, nella versione italiana dei conti istituzionali effettuata dall'ISTAT, le Imprese Sociali Varie (brevemente, ISV).

riconosciute dallo SNA e dall' ESA come uno dei cinque settori istituzionali dell'economia nazionale (e precisamente il settore S.15), sono le unità statistiche più vicine al concetto usuale di impresa di terzo settore. Una NPISH, infatti, è un ente di proprietà privata che non distribuisce utili e che vende i propri beni e servizi ad un prezzo di listino inferiore al 50% dei costi di produzione (sono cioè non-market). Questo settore include sia organizzazioni a carattere mutualistico (organizzazioni culturali e sportive, organizzazioni commerciali e partiti politici) sia organizzazioni che rispondono al principio del *public benefit* (organizzazioni di carità, di tutela ambientale, ecc.).

2.1 La definizione strutturale-operativa

Il termine "settore" rimanda ad un certo grado di "omogeneità" delle unità che vi sono contenute. Tuttavia le definizioni correnti e quella adottata dallo SNA risultano troppo stringenti per rappresentare il terzo settore nel suo complesso e per garantirne una comparabilità spaziale.

Il primo sistematico progetto di ricerca che si sia posto il problema di arrivare ad una più appropriata definizione di settore non-profit al fine di garantirne una comparabilità internazionale, è stato quello realizzato dalla Johns Hopkins University di Baltimora⁶. Al fine di pervenire ad una comune definizione che superasse le differenze legislative, i diversi sistemi di welfare e di regime fiscale, il progetto di ricerca ha prodotto la cosiddetta **definizione strutturale-operativa** (*structural-operational definition*). Essa si basa sulle seguenti **cinque caratteristiche** che un dato ente deve soddisfare per appartenere al settore non-profit:

1. **formale**: l'organizzazione deve essere formalmente costituita, deve essere dotata di uno statuto, di un atto costitutivo o altro documento che ne regoli l'accesso ai membri, i loro comportamenti e le relazioni reciproche, evidenziandone la consistenza organizzativa e la sua stabilità nel tempo;
2. **privato**: l'organizzazione deve essere istituzionalmente separata dal settore pubblico. Essa non deve né far parte dell'amministrazione pubblica, né essere controllata da organi decisionali in cui vi sia una prevalenza di soggetti nominati da enti pubblici o da imprese a fine di lucro;
3. **auto-governante**: l'organizzazione deve avere autonomia decisionale sullo svolgimento delle proprie attività attraverso procedure interne e senza il controllo di autorità esterne;
4. **senza distribuzione di profitto**: l'organizzazione non deve distribuire ai suoi proprietari, membri o dipendenti e sotto nessuna forma i profitti derivanti dalla propria attività. Eventuali profitti devono essere reinvestiti nell'attività stessa;

⁶Salamon-Anheier [7].