

Groupement d'Etudes et de Recherches
"Notre Europe"

LA SOLUZIONE ASSOCIATIVA

IL TERZO SETTORE IN UNA PROSPETTIVA EUROPEA

Franco Archibugi e Mathias Koenig-Archibugi

Gennaio 1998

Indice

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	3
LE DIMENSIONI DEL TERZO SETTORE	3
PERCHÉ IL TERZO SETTORE?	6
<i>Una rapida panoramica sulle ipotesi interpretative</i>	6
<i>Nascita della società post-industriale e terzo settore</i>	8
UN NODO CENTRALE: IL TERZO SETTORE E SINDACATI	9
<i>Il problema</i>	9
<i>Segnali positivi</i>	12
<i>Terzo settore e rinascita del sindacalismo</i>	13
VERSO LA SOCIETÀ “POST-CAPITALISTA”	14
LA DIMENSIONE EUROPEA	16
<i>La Commissione europea</i>	16
<i>Il Parlamento europeo</i>	20
<i>La Confederazione europea dei sindacati</i>	21
SUGGERIMENTI E PROPOSTE	22
<i>Una migliore conoscenza del terzo settore</i>	23
<i>Proposta di modelli legislativi</i>	23
<i>Un fondo europeo per le iniziative nonprofit</i>	23
<i>La promozione della formazione</i>	23
<i>La riflessione sul ruolo dei sindacati</i>	24
<i>L'avvio di un dialogo sociale europeo sul terzo settore</i>	24

Considerazioni introduttive

L'ampio e variegato mondo dell'economia nonprofit sembra finalmente essere uscito dall'ombra, per assumere sempre più il posto che merita nella considerazione degli studiosi e dei responsabili politici. Il riconoscimento delle sue potenzialità è certo ancora imperfetto, e non è detto che sia irreversibile. Tuttavia, si sta diffondendo l'idea che questo settore del nonprofit, che forma un vero e proprio "terzo settore" dell'economia contemporanea, possa offrire una soluzione a diversi problemi di cui soffrono le nostre società, problemi che i due sistemi "tradizionali", quello privato-commerciale e quello pubblico, non sono (più) in grado di affrontare adeguatamente.

In termini generali, si può dire che le aspettative rivolte al settore nonprofit, che forse più propriamente dovrebbe essere chiamato dell'economia associativa, si rivolgono in due direzioni: da una parte, questo terzo settore è in grado di soddisfare quell'insieme di bisogni sociali, in parte di tipo nuovo, che per ragioni differenti né il settore dell'impresa capitalistica classica né il settore pubblico sono adatti a soddisfare; d'altra parte, al calo della capacità dei due sistemi tradizionali di creare posti di lavoro si contrappone un settore nonprofit che sta producendo occupazione. Attraverso questo doppio effetto - sulla soddisfazione dei bisogni e sull'occupazione - l'economia associativa offre un forte contributo al benessere e alla coesione sociale, indicando la direzione verso uno sviluppo dai caratteri più comunitari e solidali, che vorremmo chiamare, con una espressione presa in prestito da Peter Flora, la "soluzione associativa"¹.

Le dimensioni del terzo settore

Solo recentemente le dimensioni del terzo settore europeo sono state fatte oggetto di uno studio approfondito, sebbene le ricerche finora condotte restino ancora largamente imperfette. Vediamo quelle che ci appaiono le più utili.

Nel 1993 la *Social Economy Unit* della Commissione europea ha promosso la prima ricerca EUROSTAT sull'economia sociale, che ha preso in considerazione circa 269.000 cooperative, associazioni e mutue coperte dalle organizzazioni nazionali di vertice consultate². Secondo questo studio l'economia sociale nei paesi dell'UE impiega circa 2,9 milioni di persone e ha un volume d'affari di 1.550 miliardi di ECU. La componente più rilevante è rappresentata dalle cooperative, con il 61% dei posti di lavoro e il 79% del giro d'affari; seguono le associazioni, con il 31% dei posti di lavoro e il 16% del giro d'affari; e infine le mutue, con l'8% dei posti di lavoro e il 5% del giro d'affari. Le mutue hanno 96,6 milioni di membri (quasi tutti membri di fondi pensionistici), le cooperative ne hanno 53,7 milioni (il 53% dei quali depositanti in banche cooperative) e le associazioni ne hanno 32,1 milioni. La *Social Economy Unit* avverte tuttavia che questa prima ricerca ha omesso una larga parte del settore volontario, e in attesa

¹I caratteri di questo nuovo modello di sviluppo sono delineati, tra gli altri, da Ruffolo (1985), Delors (1997) e Archibugi (1998).

²Commissione europea (1994b).

dei risultati di un'indagine più completa stima che l'economia sociale europea dia lavoro a più di 5 milioni di persone, comprendendo tra il 4% e il 7% dell'economia complessiva.

Finora, comunque, il contributo maggiore alla conoscenza delle dimensioni del terzo settore è venuto dal "*Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*", lanciato nel 1990, che ha esaminato approfonditamente sette paesi (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Stati Uniti, Giappone e Ungheria) e meno dettagliatamente altri cinque.

Gli autori di un primo rapporto sintetico del progetto³ ritengono di dare una prima impressione del campo di attività delle organizzazioni nonprofit citando i seguenti impressionistici dati. In Germania il 40% dei giorni/paziente negli ospedali vengono trascorsi in istituzioni nonprofit, il 50% degli ospiti di case di cura risiedono in case nonprofit, il 60% di tutte le case di riposo sono nonprofit, il 33% di tutti i bambini accuditi in asili-nido sono in asili nonprofit. In Francia il 55% di tutti gli ospiti in case di cura si trovano in case nonprofit, il 20% degli scolari elementari e secondari frequentano scuole nonprofit. In Italia il 41% delle case di cura sono nonprofit, come il 21% degli asili nido. Nel Regno Unito le scuole elementari e secondarie nonprofit sono frequentate dal 22% di tutti gli scolari, e il 10% di tutte le unità abitative sono costruite o ripristinate da organizzazioni nonprofit. Negli Stati Uniti il 51% dei posti-letto negli ospedali è fornito da istituzioni nonprofit, e sono nonprofit il 49% di tutti i colleges e università, il 95% di tutte le orchestre, il 60% di tutte le agenzie per i servizi sociali. In Giappone il 77% degli studenti universitari frequentano università nonprofit, il 40% dei giorni/paziente negli ospedali vengono trascorsi in istituzioni nonprofit.

Dalla stessa inchiesta si ottengono però dati meno impressionistici per quanto riguarda l'occupazione e la spesa corrente del terzo settore rispetto all'occupazione totale e al prodotto interno lordo, che riportiamo nella Tavola 1.

³Salamon e Anheier (1994).

Tavola 1 - Occupazione del settore nonprofit come percentuale dell'occupazione totale e di quella dei servizi, e spesa corrente del settore nonprofit come percentuale del PIL, in sette paesi (1990).

	Occupazione nel settore nonprofit come percentuale dell'occupazione totale	Occupazione del settore nonprofit come percentuale dell'occupazione nei servizi	Spesa corrente del settore nonprofit come percentuale del PIL
Stati Uniti	6,8	15,4	6,3
Francia	4,2	10,0	3,3
Regno Unito	4,0	9,4	4,8
Germania	3,7	10,4	3,6
Giappone	2,5	8,6	3,2
Italia	1,8	5,5	1,9
Ungheria	0,8	3,0	1,2

Fonte: L. M. Salamon e H. K. Anheier, *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective - An Overview*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore.

Un primo rilievo che si può fare su questi dati è che le dimensioni complessive del terzo settore nei paesi occidentali non si discostano molto: dopo gli USA che sono in testa, seguono Francia, Germania e Regno Unito, che occupano tutti intorno al 4% della forza-lavoro complessiva, con l'Italia a un livello sensibilmente più basso.

Al di là di quelle che sono le dimensioni del terzo settore così come rilevate dal peso di esso su alcuni fenomeni (occupazione, prodotto, etc.) occorre cercare - sia pure nella estrema povertà di dati a disposizione - di captare la potenzialità emergente del terzo settore nella società industriale contemporanea. Ci vengono incontro su questo punto alcune statistiche provenienti dagli USA e dalla Germania occidentale.

Negli Stati Uniti⁴ dal 1977 al 1990 l'occupazione totale è aumentata di ben 34 milioni; si sono cioè creati ben 34 milioni di posti di lavoro, su un totale al 1977 di 103 milioni circa (con un incremento perciò di circa il 33%). Di questi nuovi posti di lavoro se ne sono creati ben 23 milioni nell'insieme delle attività commerciali (*for-profit*), poco più di 5 milioni nel settore pubblico governativo e sei milioni nel settore nonprofit. Al 1977 il settore nonprofit rappresentava il 9,3% dell'occupazione totale ed è passato al 1990 all'11% di essa.

Per la Germania occidentale⁵ disponiamo di dati con basi più antiche. L'occupazione totale è passata dal 1960 al 1990 da circa 25,7 milioni a circa 28,4 milioni con la creazione totale netta di 2,7 milioni di posti di lavoro. Questo

⁴Independent Sector (1992).

⁵Anheier e Priller (1995).

aumento, rispetto alla occupazione totale del 1960, rappresenta un aumento del 10% circa (nell'ultimo decennio 1980-90 è stato pari 1,4 milioni circa, pari al 5%). Di questa nuova occupazione sono stati titolari, a conclusione del trentennio in Germania, solo il settore pubblico e il settore nonprofit, giacchè il settore commerciale ha nel complesso perduto 300 mila addetti. Gli unici settori in espansione sono stati il settore pubblico (+ 2,2 milioni circa) e il settore nonprofit (+ 900mila circa) ⁶.

Dai dati esaminati si può dedurre che in Germania, e probabilmente anche negli Stati Uniti, il processo ben noto di "terziarizzazione" comune a tutti i paesi industriali, e celebrato ormai da molto tempo da una grande quantità di analisi, sta presentando un carattere alquanto nuovo: la sostituzione sempre più manifesta di terziario commerciale con terziario non-commerciale (pubblico e nonprofit). E, in base ad alcuni segni ancora non completamente evidenti, ma deducibili dalla crisi universale delle finanze pubbliche (deficit di bilancio, debito pubblico), è presumibile che l'ulteriore tendenza sarà quella di una relativa sostituzione con il terziario nonprofit anche del terziario pubblico.

Perché il terzo settore?

Una rapida panoramica sulle ipotesi interpretative

Ci sono diverse buone ragioni perché il terzo settore dovrebbe crescere. Ma perché si è sviluppato effettivamente? Senza pretesa di completezza, tentiamo una panoramica sulle ipotesi più accreditate sull'emergenza di questo fenomeno.

Non è certo un caso che i tentativi più sistematici di spiegarlo vengano dagli Stati Uniti. E' in questo paese, tra tutti i paesi industrializzati, che il settore nonprofit ha conosciuto l'espansione maggiore, raggiungendo oggi intorno al dieci per cento degli occupati. Ed è qui che le organizzazioni nonprofit hanno per prime riconosciuto, nonostante tutte le differenze che le dividevano, di far parte di un settore particolare, con caratteristiche proprie e interessi comuni.

Nell'elaborazione teorica uno dei primi passi è stato quello di chiarire perché certi beni quasi-pubblici, che producono esternalità, vengano forniti da organizzazioni nonprofit piuttosto che dallo stato. In una società non omogenea - si argomenta⁷ - le preferenze dei cittadini circa la quantità e la qualità di quei beni sono molto diverse. Lo stato democratico li fornisce nel modo preferito dall'elettore mediano, lasciando così insoddisfatta la domanda di beni collettivi espressa da consistenti minoranze e trascurando la deviazione di specifici gruppi dalla domanda media. E' in questo spazio rimasto vuoto che si inseriscono le organizzazioni nonprofit, che fanno fronte a

⁶Archambault (1996) riporta dei dati approssimativi sull'andamento dell'occupazione nel terzo settore francese tra il 1981 e il 1991, dai quali emerge un'evoluzione simile a quella americana e tedesca. Mentre tra i due anni di riferimento l'occupazione complessiva è aumentata da 21,7 a 22,2 milioni di unità, quindi del 2,2%, l'occupazione nel terzo settore sarebbe aumentata da 711 mila a 993 mila unità, registrando quindi un incremento del 39,6%. Il risultato è che tra il 1981 e il 1991 la quota dell'occupazione nel terzo settore sull'occupazione complessiva è passata dal 3,3% al 4,5%. Sul potenziale occupazionale del terzo settore italiano si veda soprattutto la recente ricerca promossa dall'associazione Lunaria (1996), la quale è giunta alla conclusione che "adottando una serie di misure istituzionali, economiche e fiscali, nei prossimi due anni il terzo settore in Italia potrebbe creare fino a 200 mila posti di lavoro nei campi del welfare, della cultura, dell'ambiente, della formazione e del multimedia".

⁷Weisbrod (1977, 1988).

quella domanda di beni quasi-pubblici non soddisfatta dal meccanismo maggioritario statale. Il terzo settore è il prodotto dell'incapacità dello stato di venire incontro alle esigenze e alle preferenze di una società altamente differenziata negli stili di vita, e quanto maggiore è questa eterogeneità - in termini di reddito, istruzione, ideologia, origine etnica, etc. - tanto più esteso sarà il terzo settore.

Il passo successivo consiste nello spiegare perché le organizzazioni di terzo settore dovrebbero essere in una posizione migliore delle imprese *for-profit* nel far fronte a queste esigenze (anche considerando che le organizzazioni nonprofit forniscono anche beni privati). E' quindi stato fatto riferimento all'esigenza di *fiducia* che caratterizza i beni generalmente forniti dalle organizzazioni nonprofit⁸. L'acquisto di beni industriali non richiede che vi sia un particolare rapporto di fiducia tra l'acquirente e il produttore: la qualità del bene - anche in relazione all'offerta di altri produttori - è relativamente ben determinabile. Non così per molti servizi, come l'assistenza medica, l'educazione scolastica, la beneficenza, la cura degli anziani ed dei portatori di handicap, etc. Per varie ragioni, un controllo preventivo della qualità di questo tipo di servizi è difficile, e i consumatori preferiscono affidarsi a organizzazioni che, grazie al vincolo di non-distribuzione dei profitti che si sono imposte, danno maggiori garanzie che non sfrutteranno le maggiori informazioni sulla qualità del servizio a danno del cliente. Se questa esigenza di "affidabilità" mancasse, i consumatori si rivolgerebbero, come fanno per i beni industriali, alle imprese *for-profit*, per via della loro maggiore efficienza nella produzione.

Non sono pochi quelli che, considerando queste spiegazioni strettamente microeconomiche insufficienti e riduttive, hanno spostato la loro attenzione sul "lato dell'offerta" e sottolineato la centralità dei fattori ideali nella motivazione di chi fornisce il servizio. Ha fatto la sua comparsa nelle ricerche sistematiche sul nonprofit⁹ la figura dell'imprenditore guidato da considerazioni religiose, politiche e in generale ideologiche, che mira a diffondere le sue convinzioni nella società - obiettivo difficilmente compatibile con quello della massimizzazione dei profitti. L'introduzione del fattore ideologico ha aiutato a spiegare le differenze riscontrabili tra i settori nonprofit di diversi paesi e contesti socioculturali.

Comune a queste prospettive interpretative è l'idea che il settore nonprofit rappresenta una soluzione reale ed efficiente a esigenze della società. E' però utile menzionare anche un'interpretazione contrastante, secondo cui le organizzazioni nonprofit riescono a sopravvivere pur presentando, rispetto alle burocrazie statali e alle imprese for-profit, gravi carenze di efficienza e adattabilità, e in certa misura proprio grazie a queste carenze¹⁰. Il settore nonprofit avrebbe la funzione di una "discarica di rifiuti", in cui finirebbero tutti i problemi sociali di difficile (o impossibile) risoluzione, problemi che il settore privato non ha alcun interesse a toccare e che lo stato preferisce "scaricare" su organizzazioni da esso più o meno indipendenti, allo scopo di evitare pressioni eccessive sulla propria legittimità. Le organizzazioni nonprofit agiscono inefficientemente e mancano regolarmente i propri obiettivi, ma hanno la funzione di mantenere la stabilità del sistema politico e per questo lo stato le ricompensa con generosi finanziamenti, assicurandone la sopravvivenza.

Nascita della società post-industriale e terzo settore

Tutte queste ipotesi teoriche sono state criticate per una ragione o per l'altra, e non è il caso di soffermarsi qui sui dibattiti che le hanno circondate¹¹. Basti rilevare che esse sembrano soffrire tutte di una certa staticità, che non sono cioè sufficientemente legate a una visione complessiva dei mutamenti della società contemporanea. Per questa ragione è opportuno integrare queste

⁸Hansmann (1980).

⁹James e Rose-Ackerman (1986).

¹⁰Seibel (1990, 1992).

¹¹Anheier e Seibel (1990).

ipotesi teoriche correnti con un approccio più attento ai mutamenti strutturali delle economie avanzate, i cui elementi essenziali riassumiamo brevemente¹².

1. Se la società postindustriale è caratterizzata dal declino dell'occupazione industriale, ciò dipende certamente dallo sviluppo tecnologico che permette livelli sempre più elevati della produttività del lavoro e una sempre maggiore produzione di massa con sempre minori addetti; ma dipende anche dal fatto che i consumi verso i quali si indirizza la preferenza dei consumatori sono sempre più consumi di carattere "terziario", a scarso, se non nullo, incremento della produttività nei rispettivi processi produttivi. Sono consumi che inducono processi produttivi ad alta intensità di lavoro. In questi settori di servizi, prevalentemente personali, in cui si bada più alla qualità che alla quantità delle prestazioni, la produttività è bassissima, e le possibilità di attirare un'imprenditorialità - che vive di quella profittività legata all'innovazione produttivistica - assai remote¹³. Insomma, la società postindustriale è caratterizzata da una declinante imprenditorialità, almeno dell'imprenditorialità "tradizionale", che cerca il profitto, ed è solo da questo motivata.

2. Tradizionalmente è stato lo stato a farsi carico della domanda che non ha trovato modo di essere soddisfatta da un'offerta imprenditoriale sul mercato. I vari problemi sorti per via dell'espansione inaudita dell'attività pubblica sono ampiamente riconosciuti, e l'insostenibilità economica e sociale di ulteriori carichi è poco controversa.

3. Nella società postindustriale, a differenza di quella industriale, non funzionano più gli imperativi di una divisione del lavoro che, data la natura transregionale e transnazionale della produzione industriale, è richiesta per l'acquisizione di elevati livelli di produttività (e competitività). Questi imperativi rimangono nella sfera ancora persistente, e tecnologicamente sempre più avanzata, della produzione industriale: ma non più nella sfera della produzione dei servizi, che oggi - mentre ricoprono un ruolo sempre più preponderante nell'insieme delle attività economiche, e nella struttura dei consumi - si esprimono a scale territoriali e operative limitate. I servizi difficilmente si scambiano tra regioni e città, e le unità produttive di servizio preferiscono le dimensioni "locali" e "umane". L'esigenza di "personalizzazione" propria tanto dei fruitori che dei produttori dei servizi favorisce forme organizzative di tipo nonprofit piuttosto che la classica impresa capitalistica - che, è il caso di notarlo, rimane ancora la forma istituzionale più adatta alla produzione industriale.

Verso la società "post-capitalista"

Vorremmo aggiungere qualche riflessione sul tipo di società che potrebbe emergere parallelamente all'espansione del terzo settore. Si tratta di un tipo di società che ha caratteri comuni con il modello che ha rappresentato il punto di riferimento di gran parte del movimento dei lavoratori nel suo impegno per una società migliore, e che ha tradizionalmente preso il nome di "socialismo".

In effetti, la nostra idea che l'emergenza del terzo settore sia in gran parte da attribuirsi al mutamento della struttura produttiva in senso postindustriale delle economie avanzate, ha certamente punti di contatto con la teoria marxiana dello sviluppo storico e della transizione al socialismo. Per Marx lo sviluppo delle forze produttive richiede, a un certo stadio di sviluppo, la sostituzione dei vecchi rapporti di produzione con rapporti di produzione di nuovo tipo, più adeguati al livello di produttività sociale, e questa trasformazione influenza sua volta la qualità dell'insieme dei rapporti sociali. A parte l'inadeguatezza di ipotesi deterministiche, quello che differenzia l'emergenza del terzo settore da questa prospettiva evolutiva è che il terzo settore non sostituisce i rapporti di produzione capitalistici nelle aree dove questi ultimi sono predominanti,

¹²Per una esposizione più completa si veda Archibugi (1984a, 1998).

¹³Una delle migliori esposizioni di questo punto è Baumol (1967), per non parlare delle classiche argomentazioni di Schumpeter (1942) sul declino dei profitti come motivazione imprenditoriale.

cioè la produzione industriale. Piuttosto, il terzo settore deve il suo sviluppo al progressivo calo dell'importanza relativa della produzione industriale per la soddisfazione dei bisogni umani.

Contrariamente alle ipotesi marxiste, l'organizzazione capitalistica delle imprese è - e molto probabilmente continuerà a essere - perfettamente in grado di accrescere la produttività nei settori economici dove questa crescita è possibile: quelli in un modo o nell'altro industriali. Dove il capitalismo si rivela inadeguato è piuttosto la sfera in costante espansione dei nuovi bisogni, che per essere soddisfatti richiedono servizi la cui produzione consente i misura minima o nulla incrementi di produttività.

Tradizionalmente, è stato lo stato a farsi carico della produzione di questo tipo di servizi, benché l'intervento pubblico soffra a sua volta di gravi limitazioni in termini di aderenza alle esigenze della gente, di efficienza gestionale e di rispetto per l'autonomia sociale. Ciò non toglie che un'ampia gamma di funzioni possa venire assolta adeguatamente ed equamente solamente dal settore pubblico, e che questo non cambierà nel prossimo futuro.

La visione del socialismo marxista secondo la quale rapporti economici comunitari e solidaristici sostituiranno completamente quelli basati sul vantaggio e sul profitto personale - e in prospettiva renderanno inutile lo stato - deve essere sostituita da una visione che riconosca che il terzo settore si trova in un rapporto di complementarità con gli altri due sistemi, quello pubblico e quello privato-commerciale, e che il pluralismo dei sistemi nell'ambito di una sola economia così realizzato molto difficilmente potrà essere sostituito da una chiara egemonia del terzo settore - almeno entro lo spazio di tempo che consente previsioni ragionevoli.

La rinuncia a prospettive totalizzanti per il terzo settore non significa però accontentarsi dello spazio che gli è riservato attualmente. La dinamica che lo ha generato non accenna a diminuire, e con essa le sue potenzialità di crescita. Questo significa che anche lo spazio per la solidarietà, l'autonomia e la fantasia sociale può continuare a espandersi, spingendo avanti quel processo di transizione dal *welfare state* alla *welfare society* che dovrebbe motivare le forze progressiste di oggi.

Anche in questo contesto teniamo a sottolineare¹⁴ che l'interazione dei tre sistemi, per produrre gli effetti sperati, deve avvenire nel contesto di una pianificazione dello sviluppo economico e sociale, in cui i soggetti tradizionali (stato, imprese commerciali, sindacati) e i soggetti nuovi (consumatori, terzo sistema) possano partecipare a una più evoluta contrattazione o concertazione di piano, grazie alla quale diventa possibile superare le limitazioni del *welfare state* e aprire la strada alla "società del benessere".

Un nodo centrale: il terzo settore e sindacati¹⁵

Il problema

Avendo accennato ai fattori che producono l'emergenza e lo sviluppo del terzo settore, tratteremo più specificamente un particolare aspetto del tema, per noi particolarmente rilevante: qual è, e quale potrebbe essere, il ruolo dei sindacati nello sviluppo dell'economia associativa?

E' opportuno dichiarare subito la convinzione che sta alla base delle considerazioni che seguiranno: un atteggiamento positivo dei sindacati nei confronti del terzo settore, fino alla sua promozione attiva, non sarebbe solo un vantaggio enorme per il mondo dell'economia associativa, ma anche una garanzia, per il sindacato stesso, della propria continua rilevanza e importanza in un mondo in trasformazione. La crisi del sindacato è infatti conseguenza proprio della crisi del modello occupazionale del settore economico-industriale (primo settore), del quale è storicamente il prodotto.

La prima questione che si pone è di natura concettuale: i sindacati non sono forse parte del

¹⁴ Come già in Archibugi (1958), Archibugi, Delors e Holland (1978), e Archibugi (1996).

¹⁵Sui temi trattati in questa sezione si vedano Archibugi e Koenig-Archibugi (1995, 1998).

terzo settore? In altre parole, il problema non dovrebbe essere riformulato come quello del rapporto dei sindacati con il *resto* del terzo settore?

Non si tratta di una questione meramente definitoria. Se l'appartenenza delle associazioni sindacali al terzo settore non è qualcosa di scontato nella coscienza dei sindacalisti e degli operatori del settore nonprofit - come noi invece pensiamo dovrebbe essere -, questo è segno dell'esistenza di un problema sostanziale.

Guardando indietro alla storia dei movimenti sindacali, notiamo che alle origini le associazioni sindacali svolgevano un ventaglio di funzioni molto ampio. Organizzavano in prima persona reti mutualistiche e previdenziali, erano impegnati in attività culturali ed educative, agivano da intermediari per una quantità di servizi personali, in breve: facevano fronte a un'ampia gamma di bisogni degli associati. Notiamo che il tipo di servizi prestati è quello tipicamente offerto oggi dalle organizzazioni di terzo settore. Col passare del tempo, la sfera di attività dei sindacati si è ristretta e concentrata. Hanno accettato che a provvedere ai bisogni degli associati fossero sempre più, da un lato, le imprese commerciali e, dall'altro, lo stato, e la loro attenzione si è concentrata progressivamente sul miglioramento delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro, e sul controllo delle politiche sociali pubbliche. La "specializzazione funzionale" operata dai sindacati ha portato indubbiamente dei vantaggi, e in parte si deve a essa l'enorme aumento di benessere di cui l'Europa occidentale ha goduto negli ultimi cinquant'anni; ma così i sindacati hanno inavvertitamente dato manforte alle tendenze di commercializzazione e specialmente di burocratizzazione della soddisfazione dei bisogni.

Questa è naturalmente una descrizione molto stilizzata dell'evoluzione reale, che non tiene conto delle notevoli particolarità nazionali e temporali. In particolare, non tiene conto dei diversi gradi di partecipazione dei sindacati nella definizione delle politiche pubbliche assieme alle rappresentanze degli imprenditori: in breve, quello che oggi si usa chiamare "neocorporativismo". Ma anche nei casi in cui questa partecipazione è più sviluppata, per il nostro discorso è importante che non si tratta di una gestione autonoma di bisogni collettivi, principio fondamentale del terzo settore, ma di pressione e sostegno nei confronti dell'autorità pubblica.

Alla luce di questi fatti non stupisce dunque che il posizionamento dei sindacati nell'ampio mondo del terzo settore suscita qualche perplessità.

La domanda che ci poniamo è quindi: Qual è attualmente l'atteggiamento dei sindacati europei nei confronti del settore dell'economia associativa?

Si può cominciare col notare che l'evoluzione appena descritta non è stata completa, che le associazioni sindacali hanno mantenuto e in alcuni casi assunto funzioni che vanno al di là della rappresentanza di interessi strettamente lavorativi. Queste funzioni differiscono da nazione a nazione, e molto spesso sono espressione di situazioni locali. Per fare qualche esempio, si può citare l'intenso impegno dei sindacati svedesi nelle attività di protezione dei consumatori. Un esempio ancora più interessante per il nostro discorso è la Unity Trust Bank. Questa banca britannica è stata fondata nel 1984 ed è di proprietà comune del movimento cooperativo e dei sindacati. Essa offre a più di cinque milioni di membri di 32 sindacati affiliati al Trade Union Congress prestazioni come assicurazioni domestiche e automobilistiche, mutui personali, sconti per viaggi, carta di credito, assicurazioni sulla vita e programmi pensionistici. Ma, cosa particolarmente importante, la banca ha stabilito legami con un grande numero di cooperative edilizie e di produzione, mutue, associazioni nonprofit e organizzazioni di volontariato, diventando un'importante forza finanziaria del "voluntary sector".

In Italia la CGIL ha dato vita all'AUSER, associazione che promuove iniziative di solidarietà, di assistenza, di educazione, di impiego intelligente e utile del tempo libero, soprattutto per gli anziani e con gli anziani.

In buona parte dei paesi europei i sindacati offrono qualche servizio individuale agli associati, spesso per iniziativa delle organizzazioni locali. La motivazione è frequentemente quella di contribuire a frenare la perdita di iscritti e guadagnarne nuovi, offrendo degli incentivi all'iscrizione, ma talora sono decisivi ideali di solidarietà e di comunità.

Dal nostro punto di vista, il problema di queste iniziative - oltre la loro scarsità - è il loro carattere frammentario e poco consapevole. Da parte dei responsabili sindacali raramente viene

percepita l'esigenza generale di un ampliamento delle funzioni del sindacato, e quando questo ampliamento si verifica tende a essere conseguenza di stimoli puntuali e contingenti.

Quando il problema viene percepito in termini generali, non di rado gli esponenti sindacali mostrano una certa resistenza nei confronti dell'idea di un maggiore coinvolgimento dei sindacati nel mondo del terzo settore, resistenza che spesso si identifica con un atteggiamento di diffidenza nei confronti del terzo settore stesso.

Può essere utile tentare una sorta di breve "inventario" delle ragioni che portano a questa resistenza.

Innanzitutto, vi è il timore che uno sviluppo del terzo settore significhi un peggioramento delle condizioni dell'occupazione, per quello che riguarda la remunerazione, la sicurezza sociale e la qualità del lavoro stesso. Per alcuni un posto di lavoro nel settore nonprofit è sinonimo di lavoro scarsamente qualificato, sottopagato, instabile, e privo di protezione sociale. Questa percezione ha dominato ad esempio l'atmosfera di una recente conferenza organizzata a Vienna dalla Confederazione europea dei sindacati, che aveva lo scopo di discutere il contributo che l'economia sociale poteva dare alla creazione di posti di lavoro, e a cui hanno partecipato rappresentanti sindacali provenienti da tutti i paesi dell'Unione europea.

Un'altra preoccupazione è che aiutando lo sviluppo del terzo settore si dà man forte a chi vuole smantellare lo stato sociale. I sindacati si vedono giustamente come "padrini" dello stato sociale, e sono ansiosi di evitare di diventarne - seppure involontariamente - i becchini. Questa posizione è specialmente diffusa in Germania, molto probabilmente anche a causa della relativa soddisfazione dei cittadini tedeschi nei confronti del loro stato sociale - e del loro stato in generale. Notiamo che dietro a questa preoccupazione si nasconde spesso quella per gli interessi dei dipendenti pubblici, che ormai in ogni nazione europea rappresentano una quota rilevante dei lavoratori sindacalizzati.

Un'obiezione più specifica fa riferimento alle capacità gestionali dei sindacati. Se i sindacati hanno sviluppato delle competenze relative a particolari aree di attività, ci si chiede, perché dovrebbe arrischiarsi in nuove e incerte iniziative? Non è meglio che ognuno si limiti a quello che sa fare? Anche questo è un argomento particolarmente diffuso in Germania, soprattutto a causa di un episodio specifico: la gestione fallimentare e possibilmente fraudolenta della grande società di utilità collettiva "Neue Heimat", attiva nell'edilizia sociale e di proprietà dei sindacati. Questo episodio, che ha occupato le cronache legali per anni, ha scosso profondamente la credibilità dei sindacati come imprenditori, agli occhi del pubblico ma anche dei propri responsabili.

Un altro fattore di resistenza ha un carattere più intangibile, e riguarda le differenze culturali che spesso dividono il mondo sindacale da quello del terzo settore. I promotori di attività di terzo settore provengono non di rado da culture "alternative", critiche nei confronti di istituzioni "tradizionali", orientate verso valori "postmaterialistici" e fortemente favorevoli all'innovazione sociale. Nella misura in cui questo è vero, tra loro e molti sindacalisti può regnare un'incomprensione reciproca, che a sua volta conduce al disinteresse per i rispettivi obiettivi e attività.

Segnali positivi

Questa panoramica non deve però indurre a un pessimismo eccessivo. Ci sono anche molti segnali che fanno sperare in un riorientamento da parte dei sindacati su questa questione.

Per esempio, due anni fa il maggiore sindacato tedesco, la IG Metall, ha svolto un'indagine rappresentativa tra i propri iscritti per verificare se questi desiderassero un ampliamento del ventaglio dei servizi offerti dal sindacato. Il risultato è stato che gran parte dei membri avrebbe gradito ricevere dal sindacato la possibilità di assicurazioni aggiuntive, consulenza legale, offerte nel campo della cultura, dell'informazione, del tempo libero e dei viaggi, e che era disposta a pagare per questi servizi aggiuntivi.

Ma il segnale più promettente è senza dubbio venuto dal Trade Union Congress britannico. I

sindacati britannici sono all'avanguardia nello stabilire legami con il settore nonprofit, come dimostra l'esempio citato in precedenza dell'Unity Trust Bank e le iniziative prese da sindacati importanti come quello dei trasportatori (TGWU) e dei dipendenti pubblici (Unison). Ma recentemente anche il vertice ha preso posizione sul tema, facendolo in un modo chiaro e incisivo. Il vicesegretario generale del TUC, David Lea, è impegnato attivamente nella promozione dell'interesse sindacale verso il terzo settore. In particolare, al summit sul dialogo sociale organizzato dalla Commissione europea a Firenze un anno fa, Lea ha presentato un documento sui criteri che dovrebbero guidare l'azione dei sindacati nei confronti del terzo. In questo documento del TUC

- viene riconosciuta la notevole espansione del terzo settore avvenuta negli ultimi anni, in conseguenza del mutamento economico e sociale;
- viene riconosciuto il suo ruolo nella soddisfazione di bisogni sociali emergenti e nella promozione della solidarietà sociale;
- viene riconosciuto il suo ruolo nella creazione di posti di lavoro;
- viene notato come il welfare state può servirsi dell'economia sociale per evolversi in una welfare society;
- si sottolinea che i sindacati devono svolgere un ruolo essenziale in questo processo, e che in questo possono ispirarsi alle loro tradizioni storiche;
- si chiamano i partners sociali europei, le organizzazioni dell'economia sociale e le istituzioni dell'Unione Europea a collaborare per approfondire la conoscenza del terzo settore e tracciare i lineamenti di un'azione comune.

In breve, il documento del TUC fa proprie le raccomandazioni espresse da chi negli anni ha auspicato un più intenso rapporto tra il mondo sindacale e quello dell'economia associativa. Se queste raccomandazioni verranno prese sul serio dalle forze sociali e dalle istituzioni interessate, questo potrebbe rappresentare un punto di svolta in quel rapporto - e forse nell'evoluzione del terzo settore stesso.

Terzo settore e rinascita del sindacalismo

Un'accresciuta attenzione dei sindacati verso il fenomeno del terzo settore è necessaria a causa di alcune tendenze che caratterizzano l'economia e la società postindustriale. Come si è già accennato, lo spostamento relativo della domanda dei consumatori verso beni e soprattutto servizi la cui produzione non consente significativi aumenti di produttività provoca, oltre al fenomeno più riconosciuto della deindustrializzazione, un lento ma costante restringersi dello spazio per l'attività imprenditoriale di tipo classico, quella orientata al profitto. L'esaurimento della capacità del settore dell'impresa capitalistica classica a espandersi ulteriormente ha effetti in primo luogo sull'occupazione. Sono molti a ritenere che l'epoca del dominio dell'impiego cosiddetto "normale", - cioè permanente, continuo, specializzato, a tempo pieno - sia finita assieme alla forma organizzativa che lo sosteneva, l'impresa capitalistica. Non è necessario soffermarsi sul fatto che l'occupazione nel terzo settore solo raramente corrisponde a quel modello.

Il rischio è che i sindacati si pongano nei confronti del terzo settore usando i criteri che sono stati sviluppati nel rapporto col settore *for-profit*. Questo potrebbe condurre, piuttosto che a una collaborazione fruttuosa per entrambi, a tensioni e incomprensioni. Questa situazione sarebbe svantaggiosa per entrambi: per il terzo settore, il cui sviluppo incontrerebbe un ulteriore ostacolo, oltre a quelli già affrontati; e per i sindacati stessi, che si vedrebbero impegnati in un'opposizione a un fenomeno che trae origine da sviluppi economici e sociali potenti, per molti versi irreversibili, ma soprattutto desiderabili.

Al contrario, i sindacati dovrebbero diventare sempre più consapevoli che la l'economia e società postindustriale richiede una ridefinizione del loro ruolo, e che se questa non avverrà, corrono il rischio di una progressiva obsolescenza. In breve, l'idea è questa: i sindacati dovrebbero farsi *promotori* dell'ulteriore sviluppo del terzo settore.

L'impegno a favore del settore nonprofit può essere per loro un modo di riaffermare la loro funzione in condizioni mutate, riguadagnando la propria importanza per i lavoratori rendendosi tramite della soddisfazione di bisogni che difficilmente le imprese capitalistiche possono soddisfare, e che ormai sarebbe controproducente affidare allo stato. Il consenso guadagnato in questo modo assicurerebbe la centralità del principio sindacale anche nella società del futuro.

Questa valutazione acquista ancora più peso se si considera che fra non molto gli iscritti ai sindacati europei potrebbero essere in maggioranza pensionati. Gli anziani sono tra i fruitori principali delle attività tipiche del terzo settore, sia per quanto riguarda l'assistenza personale, sia per quanto riguarda le attività sociali e culturali che riempiono il vuoto lasciato dalla loro vita professionale. Sugerire che il rapporto dei sindacati con questa categoria dovrebbe limitarsi alla difesa delle loro pensioni significa disconoscere la natura comunitaria del sindacato, condannandolo a un lento ma sicuro declino.

Quali vantaggi ricaverrebbe il terzo settore da un maggiore e sistematico impegno dei sindacati è piuttosto evidente: potrebbe beneficiare dell'enorme esperienza del movimento sindacale nel campo dell'organizzazione, della mobilitazione della gente e della promozione della solidarietà.

Occorre che le possibili forme concrete di questo sodalizio vengano studiate meglio. Degli spunti interessanti vengono per esempio forniti dall'esperienza dei cosiddetti "LETs", cioè i Local Exchange Trading systems. Si tratta di reti informali, di dimensioni circoscritte, in cui beni e soprattutto servizi vengono scambiati tramite buoni (*vouchers*) validi all'interno della rete e secondo equivalenze diverse dai prezzi di mercato, con forti elementi di solidarietà¹⁶. Queste iniziative di economia comunitaria, che si stanno diffondendo in diversi paesi europei, potrebbero essere promosse e "sponsorizzate" dai sindacati, e beneficiare delle loro strutture e capacità organizzative.

L'organizzazione è la risorsa principale che i sindacati possono offrire al terzo settore. L'esperienza organizzativa è un patrimonio accumulato dai sindacati nel corso di molti decenni, e dovrebbe essere messo a frutto in nuove aree di attività.

Ma il terzo settore potrebbe trarre beneficio dal coinvolgimento dei sindacati anche in altro modo. Uno dei problemi più gravi delle organizzazioni nonprofit è certamente quello del finanziamento, e i sindacati potrebbero giocare un ruolo importante anche in questo campo.

Si tratta di adeguare l'idea dei fondi sindacali di investimento, che con fortuna alterna è stata fatta propria da numerosi sindacati europei, alle attuali esigenze sociali e in particolare a quella di garantire alle organizzazioni del terzo settore mezzi sufficienti a svolgere le proprie funzioni di utilità collettiva e pubblica - specialmente se, come sarebbe auspicabile, i sindacati stessi, attraverso le loro organizzazioni locali, si incaricassero di fornire i servizi considerati meritevoli di promozione. I sindacati potrebbero dichiararsi disponibili a devolvere una parte più o meno rilevante degli incrementi dei rinnovi salariali contrattuali a un "Fondo sindacale per il terzo settore", creato e gestito in completa autonomia dai sindacati stessi. E' inoltre concepibile che nel Fondo potrebbe confluire una parte delle somme che attualmente i lavoratori versano allo stato sotto forma di contributi sociali e imposte, a cui lo stato potrebbe "rinunciare" in cambio dell'impegno da parte dei sindacati ad assumersi la responsabilità di organizzare e finanziare i servizi a cui ora quelle somme sono destinate. Questo trasferimento negoziato di risorse e responsabilità avrebbe un effetto di "destatalizzazione" dei servizi collettivi, con i conseguenti benefici in termini di efficienza e autonomia.

¹⁶Offe e Heinze (1990).

La dimensione europea

La Commissione europea¹⁷

Il Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione del 1993 osserva che nei paesi dell'Unione restano ancora insoddisfatti numerosi bisogni determinati dall'evoluzione dello stile di vita, dalla trasformazione delle strutture e delle relazioni familiari, dalla crescita dell'occupazione femminile e dalle nuove aspirazioni di una popolazione anziana. Per far fronte a questa domanda viene raccomandata la stimolazione di una offerta - l'economia sociale - situata tra l'offerta interamente protetta da sovvenzioni pubbliche e quella interamente concorrenziale, attraverso misure fiscali e aiuti alla creazione di imprese sociali¹⁸.

Nel 1994 la Commissione sottoposto al Consiglio un programma di lavoro pluriennale a favore delle società cooperative, mutue, associazioni e fondazioni nella Comunità. In questo programma¹⁹ si osserva che:

"le cooperative, mutue e associazioni occupano un posto importante nell'attività economica in generale e nello sviluppo delle regioni e che il mantenimento dei punti forti e delle specificità del settore delle cooperative, mutue e associazioni meriterà un particolare sforzo di analisi e valorizzazione, soprattutto per ciò che riguarda: la sua capacità di innovazione e di sperimentazione, l'incitamento all'utilizzazione da parte di tali imprese dei programmi comunitari specifici allo sviluppo delle imprese (il settore dispone di una provata esperienza in materia di reti, di partnership o ancora di mobilitazione degli operatori e dei consumatori), la sua partecipazione rinforzata nel dialogo sociale e nell'attuazione delle politiche di coesione sociale, in cui questo settore dispone degli innegabili atout".

Il programma inoltre rileva che:

"le associazioni sono più di qualsiasi altro organismo vicine alle specifiche esigenze dei cittadini e quindi in grado di rispondere efficacemente alle molteplici aspettative e domande".

L'opportunità di promuovere le potenzialità positive del settore emerge anche dalla constatazione che esso

"possiede una particolare attitudine nel campo dell'innovazione sociale, che è nell'interesse della Comunità al tempo stesso riconoscere, promuovere ed utilizzare. Ciò può essere fatto tanto più facilmente ed efficacemente in quanto numerose imprese del settore sono vettori essenziali delle politiche comunitarie. Sia che si tratti di fenomeni legati all'urbanizzazione, al declino economico di alcune regioni, e alla perdita di posti di lavoro o alla precarietà di importanti strati della popolazione o ancora alla gestione delle risorse umane delle imprese, tali enti immaginano soluzioni che permettono il rinnovamento e che spesso, con il sostegno dei pubblici poteri, essi divulgano attraverso reti nelle quali hanno un posto importante".

¹⁷La necessità che le istituzioni europee tengano nella dovuta considerazione il sistema di "auto-organizzazione sociale" o "terzo sistema" è stato uno dei punti principali del Rapporto del gruppo di riflessione, presieduto da Giorgio Ruffolo, a cui la Commissione europea aveva chiesto alla metà degli anni settanta di indagare sulle "nuove caratteristiche dello sviluppo socio-economico". Cfr. Commissione europea (1977). Cfr. anche Delors e Gaudin (1978). L'attenzione che la Commissione ha in anni recenti avuto per il terzo settore è testimoniata anche dalla creazione, nel 1989, di una nuova unità nell'ambito della sua Direzione generale XXIII dedicata espressamente alla "economia sociale".

¹⁸Commissione europea (1993).

¹⁹Commissione europea (1994a).

La necessità di promuovere lo sviluppo di quei soggetti economici che, se da una parte non hanno natura pubblica, dall'altra non sono neanche imprese orientate al profitto, emerge anche dai lavori della Commissione dedicati alle misure per la promozione dell'occupazione, soprattutto a livello locale. Il rapporto della DG V su "*Employment in Europe*" per l'anno 1995²⁰ non analizzava l'evoluzione dell'occupazione sotto l'aspetto della natura del datore di lavoro - impresa *for-profit*, organizzazione *nonprofit*, enti pubblici. Tuttavia esso conteneva già numerose implicazioni importanti per la politica verso il terzo settore. Il rapporto constatava che

"nonostante la recessione, una notevole crescita dell'occupazione si è verificata in anni recenti in un certo numero di settori di servizi, molti dei quali vanno incontro a nuovi bisogni stimolati da livelli crescenti di reddito reale pro capite e dal progresso tecnologico, quali le telecomunicazioni e i servizi legati agli affari e all'informatica, e le attività ricreative, e da una crescente consapevolezza sociale e ambientale, quali l'assistenza agli anziani e agli invalidi, il miglioramento dell'igiene pubblica e il riciclaggio"²¹.

Tra i campi economici che il rapporto indicava come creatori di posti di lavoro ve ne sono diversi in cui la presenza di organizzazioni nonprofit è particolarmente forte, o perfino predominante. I dati forniti dal rapporto confermano che tra i pochi settori che tra il 1990 e il 1994 hanno registrato un aumento dell'occupazione figurano quello della ricreazione, quello dell'educazione, quello della sanità e quello della tutela ambientale, settori questi che registrano una elevata presenza di organizzazioni nonprofit²².

Per la creazione di posti di lavoro, la Commissione attribuisce una grande importanza alle iniziative di sviluppo occupazionale a livello locale.

"L'occupazione riceverà anche impulsi dalle iniziative di sviluppo e occupazione locale. Queste sono un mezzo tanto per soddisfare bisogni locali, che sorgono dal miglioramento degli standards di vita o dal mutamento dei comportamenti e che finora non hanno ricevuto sufficiente considerazione dal settore privato e dalle autorità pubbliche, quanto per aumentare il tasso di creazione di posti di lavoro. Come si è osservato sopra, i servizi personali e collettivi sono state una grande area di creazione di posti di lavoro perfino durante la recessione, e possiedono un potenziale di espansione perfino maggiore negli anni a venire.

Le aree dove il potenziale di soddisfazione dei bisogni locali può creare un numero notevole di nuovi posti di lavoro - circa 140-400 mila all'anno secondo modelli di simulazione macroeconomica - includono i servizi di assistenza domestica, la cura dei bambini, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'assistenza ai giovani, il miglioramento delle condizioni abitative, della sicurezza e dei servizi di trasporto pubblico locale, la rivitalizzazione delle aree urbane, i negozi locali, il turismo, i servizi audiovisivi, lo sviluppo culturale locale e la gestione dei rifiuti e gli altri settori ambientali già indicati"²³.

Il rapporto della Commissione "*Local development and employment initiatives: An investigation in the European Union*"²⁴ ha indicato quelle aree di attività, come i servizi sociali e comunali e la protezione dell'ambiente, in cui è allo stesso tempo possibile soddisfare nuovi bisogni e creare occupazione. Una delle Conclusioni del Consiglio europeo di Essen (9-10 dicembre 1994) aveva già raccomandato "la promozione di iniziative, specialmente al livello regionale e locale, che

²⁰Commissione europea (1995a).

²¹Commissione europea (1995a), p. 19-20.

²²Cfr. Commissione europea (1995a), tabella 49.

²³Commissione europea (1995a), p. 21.

²⁴Commissione europea (1995b).

creino posti di lavoro che tengano conto delle nuove esigenze, per esempio nel campo dell'ambiente e dei servizi sociali"²⁵.

Si può affermare con sicurezza che molte delle iniziative di sviluppo occupazionale a livello locale, a cui i documenti citati fanno riferimento, hanno come protagonisti delle organizzazioni nonprofit. In queste iniziative la presenza dei soggetti nonprofit ha spesso un peso maggiore tanto di quella degli enti pubblici quanto delle imprese *for-profit*, e sono quindi indispensabili per il loro successo. Era un difetto delle prime riflessioni della Commissione (e specificamente della DGV) sulle esperienze di sviluppo occupazionale locale l'aver trascurato la natura dei soggetti "portatori" di queste esperienze.

Questa mancanza è stata in parte corretta in studi successivi. Nel novembre del 1996 la Commissione ha pubblicato un *Primo rapporto sulle iniziative locali di sviluppo e occupazione*²⁶. Dal Rapporto emerge la necessità di prestare attenzione, per il successo delle iniziative, anche alle *caratteristiche* del soggetto imprenditoriale la cui attivazione si intende promuovere. La specificità delle organizzazioni dell'economia sociale rispetto agli altri soggetti privati riceve un riconoscimento, e i punti di forza dell'economia sociale vengono identificati (in modo alquanto limitativo): (1) nella flessibilità in termini legali e finanziari; (2) nella capacità di promuovere e sostenere in vario modo chi decide di avviare una impresa autonoma; e (3) nella propensione ad affrontare i progetti più innovativi, che trovano riluttanti gli imprenditori tradizionali. Il rapporto osserva anche che

“si les initiatives locales de developpement et d'emploi et l'économie sociale ont des nombreux points en commun, une assimilation totale serait abusive. Il serait tout aussi erroné d'opposer la création de PME privées et le développement de l'économie sociale, qui ont plutot vocation à se compléter”.

Il progetto della Commissione per il *Rapporto congiunto sull'occupazione 1997*²⁷ osserva (§ 3.4.1) che

“les rapports nationaux indiquent que l'exploitation des ressources offertes par l'économie sociale a également permis une nouvelle expansion d'initiatives pour les chomeurs les plus difficiles à placer. Il s'agit de création d'emplois dans des activités socialement utiles, qui ne sont généralement pas en concurrence avec les entreprises privées. Bien que ces emplois soient souvent temporaires, l'évaluation d'initiatives antérieures montre qu'il peuvent avoir un effet plus positif que les programmes généraux traditionnels des pouvoirs publics”.

A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, tenuto a Lussemburgo nel novembre 1997, la Commissione ha tracciato le *Linee-guida per la politica dell'occupazione degli stati membri*²⁸. Il testo prende atto che

“si l'Union européenne veut réussir à relever le défi de l'emploi, toutes les sources potentielles d'emploi ainsi que les nouvelles technologies et innovations doivent être effectivement exploitées. À cette fin, les États membres examineront les moyens d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emploi à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles qui les freineraient”.

Una valutazione positiva del settore dell'economia sociale da parte della Commissione era già stata espressa nella Comunicazione *sulla Promozione del ruolo delle associazioni e delle*

²⁵Commissione europea (1995a), p. 97.

²⁶Commissione europea (1996).

²⁷Commissione europea (1997c).

²⁸Commissione europea (1997d).

fondazioni in Europa, adottata nel giugno 1997²⁹. Per la Commissione

“le secteur a fait preuve d’un grand esprit d’initiative en saisissant les occasions qui lui étaient présentées et a ainsi contribué non seulement à améliorer la qualité de la vie mais aussi à stimuler l’emploi et la croissance économique. C’est pour cela qu’il faut encourager le secteur à jouer un rôle plus important dans la création d’emplois”.

Ma il significato del settore associativo va ben oltre il pur importante contributo al benessere economico:

“il est indéniable que les associations et les fondations apportent une contribution essentielle à la vie démocratique en Europe. En effet, l’existence d’un secteur associatif prospère est un signe indubitable de la maturité démocratique d’un pays”.

Allo scopo di promuovere le associazioni in Europa, e nel rispetto al principio di sussidiarietà, la Comunicazione della Commissione propone un ampio ventaglio di misure a livello nazionale e comunitario. A livello nazionale occorre:

- sviluppare dei programmi di ricerca per conseguire una migliore conoscenza del settore;
- intensificare le relazioni tra i poteri pubblici e il mondo associativo, nel rispetto dell’autonomia di quest’ultimo;
- stabilire un quadro giuridico chiaro ed efficiente;
- considerare attentamente la regolazione fiscale del settore e le norme sulla concorrenza;
- incoraggiare il sostegno finanziario alle associazioni, tanto da parte dei poteri pubblici quanto da parte di soggetti privati;
- assicurare agli operatori del settore una adeguata formazione professionale;
- promuovere la partecipazione delle associazioni agli sviluppi della società dell’informazione;
- facilitare l’accesso delle associazioni ai programmi dei fondi strutturali.

A livello comunitario la Commissione propone di:

- migliorare il dialogo delle associazioni e fondazioni con le istituzioni europee;
- istituire un Anno delle associazioni e della cittadinanza europea;
- migliorare la conoscenza del settore da parte delle istituzioni europee, e in particolare creare un osservatorio europeo sull’economia sociale;
- facilitare l’accesso ai programmi di formazione europea da parte dei membri delle associazioni e la creazione di reti transnazionali;
- facilitare l’accesso alle fonti di finanziamento comunitario;
- studiare la possibilità di creare un fondo speciale per la promozione delle attività transnazionali delle associazioni.

Complessivamente, riferimenti citati mostrano che la Commissione europea, nella sua veste di istituzione promotrice delle innovazioni strutturali nell’Unione, ha mostrato di prendere sul serio l’importanza del settore associativo, e di considerare come concretizzare questo riconoscimento. Si tratta ora di mettere in pratica questi propositi, e soprattutto non di dimenticarsi del settore all’atto di avviare misure concrete per affrontare i problemi dell’occupazione e dei nuovi bisogni.

Il Parlamento europeo

Un importante impulso alla maggiore considerazione delle potenzialità occupazionali del settore nonprofit è venuto dal Parlamento europeo, che ha inserito nel bilancio comunitario per il 1997 una linea (10 MECU) dedicata alla promozione della “occupazione nel terzo sistema”. La linea di bilancio è destinata a finanziare progetti pilota innovativi nel settore dei servizi sociali e di prossimità, dell’ambiente e della cultura, e a diffonderne i risultati in tutta l’Unione.

²⁹Commissione europea (1997b).

Il documento presentato dalla relatrice, on. Ghilardotti, in appoggio all'iniziativa di bilancio, osservava che "sembra venuto il momento, per l'Unione Europea e per le sue istituzioni, di considerare il terzo sistema come un problema centrale dello sviluppo economico e sociale", dato che "lungo questa 'terza dimensione' si presenta, per l'Europa, l'occasione di contribuire efficacemente alla soluzione di quei due problemi cruciali - la disoccupazione e la povertà - che costituiscono il paradossale scandalo della sua crescita economica"³⁰.

Il programma di lavoro predisposto dalla Commissione europea (DGV) per l'attuazione dell'azione pilota "terzo sistema e occupazione"³¹ si articola in tre componenti: (1) attività di studio e analisi; (2) sperimentazione delle conoscenze acquisite tramite la promozione di iniziative-modello; e (3) ampia diffusione delle informazioni e valutazione del potenziale del terzo sistema, mediante adeguati strumenti da sviluppare.

La Confederazione europea dei sindacati

E' un fatto estremamente positivo che recentemente la Confederazione europea dei sindacati abbia mostrato un particolare interesse verso l'economia sociale. Questo interesse è testimoniato da una serie di conferenze promosse dalla CES sul tema: a Vienna nel giugno 1996 (con l'OeGB), a Cardiff nell'ottobre 1996, e a Londra nel luglio 1997.

In vista del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo, il Comitato esecutivo della Confederazione europea dei sindacati ha rilasciato una dichiarazione sulle politiche contro la disoccupazione³². Tra le misure raccomandate vi è quella di usare la spesa per il mercato del lavoro in modo più attivo per facilitare la creazione di posti di lavoro, oltre che nel settore pubblico e in quello privato, anche in quello dell'economia sociale.

Questo orientamento è stato confermato da una importante dichiarazione congiunta della CES e delle organizzazioni rappresentative dell'economia sociale europea, anch'essa rilasciata in vista del Consiglio europeo straordinario³³. Nella dichiarazione si afferma che

"la CES intende partecipare allo sviluppo di una economia sociale, il cui obiettivo sia prima di tutto quello di rispondere ai bisogni, di offrire servizi di qualità, di contribuire a una politica attiva del lavoro, di essere artefice della cittadinanza e della democrazia economica e sociale".

Le organizzazioni dell'economia e la CES sono concordi nel ritenere che "vi siano grandi riserve di posti di lavoro qualificati nel settore dell'economia sociale", nelle aree della protezione ambientale, della cura dei bambini, dell'assistenza sociale e sanitaria soprattutto per gli anziani e per i disabili, dell'educazione, della cultura e del tempo libero. Il versante sindacale e quello dell'economia sociale sono accumulati dall'aspirazione a una economia complessivamente più solidale, in cui l'alto livello di protezione sociale caratteristico dei sistemi sociali europei non cada vittima delle tendenze verso la concorrenzialità e l'individualizzazione. Le organizzazioni firmatarie si impegnano a sviluppare uno "spazio di dialogo sociale volontario", con l'obiettivo di dare concretezza a una serie di iniziative comuni:

- "La creazione di migliori condizioni di inserimento lavorativo ('impiegabilità') attraverso l'offerta di formazione professionale continua lungo tutta la vita attiva, la professionalizzazione e il miglioramento dei livelli di qualità dei lavoratori e dei dirigenti, dipendenti o eletti, dell'economia sociale, rafforzando il sostegno alla gestione delle imprese e delle risorse umane.
- Il miglioramento dell'organizzazione del lavoro e la riduzione/redistribuzione del

³⁰Parlamento europeo (1996).

³¹Commissione europea (1997a).

³²Confederazione europea dei sindacati (1997).

³³Confederazione europea dei sindacati *et al.* (1997).

tempo di lavoro, nel quadro di una flessibilità positiva negoziata, finalizzata allo sviluppo dell'occupazione e ad una migliore conciliazione tra vita professionale e vita familiare.

- La valorizzazione del ruolo esemplare che possono avere le imprese dell'economia sociale nello sviluppare la democrazia economica e la partecipazione dei lavoratori.
- Lo sviluppo della collaborazione fra soggetti diversi a livello locale e territoriale, in particolare per favorire l'occupazione giovanile e un coinvolgimento da protagonisti delle organizzazioni dell'economia sociale e delle organizzazioni sindacali nei Patti territoriali per l'occupazione.
- Le Organizzazioni dell'Economia Sociale e la CES intendono inoltre sviluppare progetti comuni di collaborazione [...], sinergie positive per iniziative occupazionali a favore dei giovani nel quadro dei fondi strutturali, soprattutto del fondo sociale, e progetti pilota nel 'terzo settore', il cui finanziamento è stato deciso dal Parlamento europeo.”

Questo importante documento si chiude con la costituzione di un gruppo di coordinamento con il compito di promuovere il dialogo e la collaborazione fra le diverse componenti in vista della realizzazione degli obiettivi elencati nella dichiarazione.

Suggerimenti e proposte

Rispetto solo a pochissimi anni fa³⁴, sul tema dei rapporti tra il mondo dell'economia associativa e quello sindacale in un prospettiva europea si possono registrare oggi numerosi segnali incoraggianti. Le istituzioni comunitarie hanno chiaramente incluso il terzo settore tra le risorse disponibili per affrontare i sostanziali mutamenti delle economie europee, e si muovono verso una considerazione dell'economia associativa come perno di un nuovo modello di occupazione e di sviluppo. La Confederazione europea dei sindacati ha stabilito legami con organizzazioni rappresentative del variegato mondo del terzo settore, promettendo di rafforzare questi legami nel futuro.

In conclusione a questo saggio vorremmo indicare in modo sommario quali percorsi per il futuro ci sembrano più promettenti, e dove, a nostro avviso, debbano essere posti gli accenti di una politica verso il settore associativo a livello europeo.

Una migliore conoscenza del terzo settore

Come passo preliminare per qualunque strategia complessiva verso il terzo settore europeo, coinvolga essa i sindacati o meno, è necessario migliorare la nostra conoscenza del settore stesso, che è ancora alquanto incerta. Dovrebbe essere la Commissione europea a farsi carico di questo compito, migliorando sostanzialmente la rilevazione del settore iniziata da EUROSTAT e dall'unità per l'economia sociale della Commissione europea alcuni anni fa. Infatti appare ormai necessario sviluppare una definizione operativa adeguata, che superi le mutevoli delimitazioni in uso nei singoli stati membri e che stabilisca la necessaria omogeneità.

Proposta di modelli legislativi

Sempre a livello comunitario, occorrerebbe che le istituzioni europee sviluppino dei modelli di legislazione, anche fiscale, da proporre agli stati membri, come contributo all'armonizzazione

³⁴Come nel 1995, anno in cui gli autori di questa nota, in un rapporto preparato per la Commissione europea, hanno avuto modo di suggerire l'adozione di alcune delle iniziative attualmente all'ordine del giorno delle istituzioni europee e dei partners sociali a livello europeo.

della regolazione del terzo settore negli ambiti in cui questa armonizzazione risulti opportuna. La possibilità di “europeizzare” la legislazione sulle organizzazioni nonprofit è tanto maggiore in quanto essa è incompleta e inadeguata in molti stati membri.

Un fondo europeo per le iniziative nonprofit

Sarebbe opportuno studiare la possibilità di creare, nell’ambito degli esistenti fondi comunitari o perfino *ex novo*, di un fondo destinato esclusivamente alla promozione delle attività nonprofit. Le specificità di queste attività, e in particolare il loro ruolo insostituibile nel campo dell’innovazione sociale, dovrebbe essere riconosciuta concretamente sottraendo parte delle possibilità di finanziamento comunitario alla concorrenza da parte di imprese di tipo tradizionale. La Commissione europea dovrebbe adoperarsi affinché il tipo di destinazione di questi finanziamenti sia decisa a livello comunitario, e non sia lasciata alla discrezionalità degli organi intermedi. Per le ragioni esposte nel corso di questo saggio, si dovrebbe tenere conto del patrimonio di esperienza organizzativa proprio dei sindacati prestando una particolare attenzione alle iniziative da loro proposte.

L’azione pilota “terzo sistema e occupazione” potrebbe formare il nucleo di questo fondo speciale. Ci auguriamo che alla valutazione delle esperienze-modello faccia seguito un sostanziale aumento delle risorse a disposizione, che attualmente sono inadeguate.

La promozione della formazione

All’interno del fondo per il terzo settore qui proposto, una quota sostanziale di risorse dovrebbe essere dedicata alla formazione. La Commissione europea potrebbe (1) avviare lo studio delle esigenze formative relative allo sviluppo e alla diffusione di capacità manageriali per il terzo settore, (2) promuovere iniziative pilota sulla formazione di managers del terzo settore, (3) assicurare una ampia diffusione delle esperienze raccolte, e infine (3) studiare la possibilità di co-finanziare su larga scala questo tipo di formazione, da parte di istituzioni private e pubbliche, e soprattutto di organizzazioni nonprofit “di secondo livello” e di sindacati.

La riflessione sul ruolo dei sindacati

Per le ragioni esposte, riteniamo che il futuro dell’economia associativa sia legato strettamente all’atteggiamento dei sindacati nei suoi confronti, e viceversa. E’ quindi essenziale promuovere la riflessione e le conoscenze su questo rapporto. Sarebbe opportuno tanto dare un impulso la riflessione generale su temi quali quello della connessione tra riduzione dell’orario di lavoro e sviluppo del terzo settore, quanto avviare lo studio approfondito delle varie esperienze concrete, che hanno luogo soprattutto a livello locale e che ancora sfuggono alla valutazione. Le istituzioni europee e le organizzazioni interessate operanti a livello europeo dovrebbero riunirsi per esplorare a fondo questi temi, eventualmente creando organismi permanenti di studio e di dialogo (anche il Centro europeo per le relazioni industriali di Firenze potrebbe essere sede di una tale attività).

L’avvio di un dialogo sociale europeo sul terzo settore

In prospettiva l’ambizione è quella di istituzionalizzare il confronto tra istituzioni europee e organizzazioni rappresentanti il terzo settore e l’economia associativa. Sebbene le esperienze concrete del terzo settore si svolgano tipicamente a livello locale, la fase di progettazione guadagnerebbe infatti in qualità e effettività se si svolgesse a livello europeo, in modo da facilitare lo scambio e il trasferimento di esperienze e opinioni tra tutti i paesi dell’Unione, e armonizzare le decisioni fin dal principio con la politica sociale della Comunità. Merita quindi di essere studiata attentamente la possibilità di avviare un “dialogo sociale europeo sul terzo settore”, in cui le diverse parti sociali possano definire il proprio ruolo nello sviluppo di questa sfera sociale.

Riferimenti bibliografici

- Anheier H. K. e E. Priller (1995), *Der Nonprofit-Sektor in Deutschland: Eine sozial-ökonomische Strukturbeschreibung. Zusammenfassende Darstellung*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, s.l.
- Anheier H. K. e W. Seibel (a cura di) (1990), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter, Berlin/New York.
- Archambault E. (1996), *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Economica, Paris.
- Archibugi F. (1958), "Pianificazione economica e contrattazione collettiva", in *Studi economici*, Vol. 13.
- Archibugi F. (1984a), *The Possibilities for Employment Creation in the Third Sector*, (Conferenza intergovernativa su "Employment Growth in the Context of Structural Change", Parigi, OCSE 6,7 e 8 febbraio 1984); riprodotto parzialmente in *Employment Growth and Structural Change*, OECD, 1985, Paris.
- Archibugi, F. (1984b), "Un nuovo modello di occupazione: l'economia associativa", in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 113, pp. 1-24.
- Archibugi F. (1996), "Beyond the Welfare State: Planning for a Welfare Society", in *Comparative Welfare Systems*, a cura di Bent Greve, Macmillan, Londra.
- Archibugi F. (1998), *The Associative Economy: Insights beyond the Welfare State and into Post-capitalism*, Macmillan, Londra (di prossima pubblicazione).
- Archibugi F., J. Delors e S. Holland (1978), "Planning for Development", in *Beyond Capitalist Planning*, a cura di S. Holland, Blackwell, Oxford.
- Archibugi, F. e M. Koenig-Archibugi (1995), *Industrial Relations and the Social Economy*, Report for the European Commission, Bruxelles.
- Archibugi, F. e M. Koenig-Archibugi (1998), *L'arte dell'associazione. Saggio su una prospettiva sindacale per il terzo settore*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Baumol W.J. (1967), "The Macroeconomics of Unbalanced Growth", in *American Economic Review*, vol. 57, n. 3.
- Commissione europea (1977), *Rapport du groupe de réflexion "Nouvelles caractéristiques du développement socio-économique: Un projet pour l'Europe"*, dicembre 1977, Bruxelles.
- Commissione europea (1993), *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro bianco, Bruxelles.

- Commissione europea (1994a), *Proposal for a Council Decision relating to a multi-annual programme (1994-96) of work for cooperatives, mutual societies, associations and foundations in the Community*, COM(93) 650 final, 16 febbraio 1994, Bruxelles.
- Commissione europea (1994b), *Presenting the Social Economy Unit of the European Commission*, DG XXIII/A/4, leaflet.
- Commissione europea (1995a), *Employment in Europe*, COM(95) 381, Bruxelles.
- Commissione europea (1995b), *Local Development and Employment Initiatives: An Investigation in the European Union*, Commission Staff Working Paper, SEC(95) 564, 4 aprile 1995, Bruxelles.
- Commissione europea (1996), *Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi. Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi*, SEC(96) 2061, novembre 1996, Bruxelles.
- Commissione europea (1997a), *Mise en oeuvre de l'action pilote 'Troisième système et emploi'. Programme de travail*, DGV/A/1, Bruxelles.
- Commissione europea (1997b), *Communication sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM(97) 241 final, 4 giugno 1997, Bruxelles.
- Commissione europea (1997c), *Projet concernant le Rapport conjoint sur l'emploi 1997*, 1 ottobre 1997, Bruxelles.
- Commissione europea (1997d), *Lignes directrices pour la politique de l'emploi des Etats membres pour 1998*, 3 dicembre 1997, Bruxelles.
- Confederazione europea dei sindacati (1997), *Luxembourg Extraordinary European Council on Employment: ETUC Statement*, novembre 1997, Bruxelles.
- Confederazione europea dei sindacati/Organizzazioni dell'economia sociale (1997), *Dichiarazione congiunta*, 5 novembre 1997, Bruxelles.
- Delors J. e J. Gaudin (1978), *La creation d'emploi dans le secteur tertiaire: le troisieme secteur en France*, Programme de recherche et d'action sur l'evolution du marché de l'emploi, Commissione europea, Bruxelles.
- Delors J. e J. Gaudin (1979), "Pour la creation d'un troisieme secteur", in *Comment creer des emplois*, Dossier Travail et Société, Club Exchange et Projets, Parigi.
- Delors, J. (1997), *Reflexions et propositions pour un nouveau modèle de développement*. Congrès du Parti des Socialistes Européens, Malmö, le 6 Juin 1997, Groupement d'études et de recherches "Notre Europe", Paris.
- Hansmann H. B. (1980), "The Role of Nonprofit Enterprise", in *Yale Law Journal*, vol. 89, 1980, p. 835-898.
- Independent Sector (1992), *Nonprofit Almanac 1992-1993. Dimensions of the Independent Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

- James E. e S. Rose-Ackerman (1986), *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, Harwood Academic Publishers, Chur etc.
- Lunaria (1997), *Lavori scelti. Come creare occupazione nel terzo settore*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Offe C. e R. G. Heinze (1990), *Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring*, Campus, Frankfurt/New York.
- Parlamento europeo (1996), *Documento di lavoro N. 1 su un'iniziativa di bilancio 'occupazione e solidarietà sociale'*, Commissione per gli affari sociali e l'occupazione - PE 218.971, Bruxelles.
- Ruffolo G. (1985), *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*, Laterza, Roma-Bari.
- Salamon L. M. e H. K. Anheier (1994), *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective - An Overview*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper, New York.
- Seibel W. (1990), "Organizational Behavior and Organizational Function: Toward a Micro-Macro Theory of the Third Sector", in Anheier e Seibel (a cura di).
- Seibel W. (1992), *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*, Nomos. Baden-Baden.
- Weisbrod B. (1977), "Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three Sector Economy", in B. Weisbrod (a cura di), *The Voluntary Nonprofit Sector*, D.C.Heath, Lexington.
- Weisbrod B. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.