

[95-06-I]

# **Relazioni industriali ed economia sociale**

**Forme e metodi di una destatalizzazione negoziata  
dei sistemi di Social Welfare nell'Unione Europea**

di  
Franco Archibugi  
Mathias Koenig-Archibugi

**Studio eseguito su incarico della  
Commissione della Comunità europea**

**1995**

## Indice - sommario

<b>I. L'unione europea e le potenzialità del terzo settore.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Il terzo settore.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Che cos'è il "terzo settore" .....</b>	<b>10</b>
2.1.1 Definizioni correnti in ambienti diversi .....	11
2.2.1 La ricerca della Commissione Europea (DGXXIII) .....	21
2.2.2 La ricerca "Johns Hopkins" .....	22
2.2.3 Il contributo del terzo settore alla creazione di nuovi posti di lavoro .....	26
<b>2.3. Riflessioni teoriche sul terzo settore: panoramica sulle interpretazioni correnti.....</b>	<b>29</b>
2.3.1 Fallimento dello stato.....	30
2.3.2 Fallimento del mercato .....	31
2.3.3 Economia nonprofit e ideologia.....	34
2.3.4 "Third Party Government" .....	34
2.3.5 "Dilettantismo funzionale".....	36
2.4.1 L'emergenza del terzo settore .....	37
2.4.2 I fattori di resistenza al cambiamento .....	40
<b>III. Terzo settore e partners sociali .....</b>	<b>44</b>
<b>3.1 Resistenze da parte dei sindacati .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Segnali sindacali positivi.....</b>	<b>47</b>
3.3. La più recente presa di posizione del TUC.....	53
<b>3.4 Presumibili fattori di resistenza allo sviluppo del terzo settore nei settori sociali tradizionali .....</b>	<b>57</b>
3.4.2 I sindacati degli imprenditori .....	59
3.4.3 Il movimento cooperativo .....	60
3.4.4 Enti ed agenzie pubbliche di welfare.....	61
<b>IV. Finanziamento del terzo settore .....</b>	<b>63</b>
<b>e possibile ruolo dei sindacati .....</b>	<b>63</b>
<b>4.1 Il problema del finanziamento del terzo settore .....</b>	<b>63</b>
4.1.1 Il finanziamento pubblico .....	64
4.1.2 Il finanziamento privato.....	66
<b>4.2 L'effetto economico del terzo settore.....</b>	<b>66</b>
<b>4.3 Le reti di scambio informale .....</b>	<b>69</b>
4.3.1 Il sistema dei service credits negli Stati Uniti.....	69
4.3.2. Esperienze di reti di scambio nei Paesi Bassi .....	71
4.3.3 La proposta di Offe e Heinze.....	72
<b>4.4. L'idea dei fondi sindacali di investimento.....</b>	<b>75</b>
<b>4.7. Il ruolo del sindacato nella gestione del mercato del lavoro e delle forme nuove di produzione e di lavoro.....</b>	<b>92</b>
<b>V. Prime conclusioni. Suggerimenti e proposte per la Commissione europea .....</b>	<b>95</b>
<b>5.1 Prime conclusioni .....</b>	<b>95</b>
<b>5.2 Un Network sindacale di studio e di riflessione .....</b>	<b>97</b>

<b>5.3 Lo sviluppo degli studi e delle rilevazioni statistiche .....</b>	<b>98</b>
<b>5.4 L'interazione del terzo settore con una riforma della contabilità nazionale .....</b>	<b>99</b>
<b>5.5 Lo studio approfondito della operatività attuale e potenziale dei sindacati nelle attività del terzo settore .....</b>	<b>100</b>
<b>5.6. La formazione dei managers sindacali del terzo settore.....</b>	<b>101</b>
<b>5.7. Lo sviluppo del "dialogo "sociale" europeo sul terzo settore .....</b>	<b>103</b>
<b>Riferimenti bibliografici .....</b>	<b>105</b>



## **I. L'unione europea e le potenzialità del terzo settore**

Le istituzioni dell'Unione Europea hanno già da tempo riconosciuto la necessità di prestare una particolare attenzione, nell'ambito delle loro iniziative per lo sviluppo economico, l'occupazione e la coesione nell'Unione, alle potenzialità di quei soggetti economici che non si lasciano ricondurre né alla tradizionale impresa orientata al lucro, né agli enti pubblici; soggetti che quindi formano un "terzo settore" del sistema economico. Il 28 luglio 1989 il Consiglio della Comunità Europea ha adottato una decisione (89/490/CEE) sul miglioramento del contesto dell'attività e la promozione dello sviluppo delle imprese nella Comunità, in particolare delle società cooperative, mutualistiche e associative<sup>1</sup>.

Con la sua risoluzione del 17 giugno 1992 relativa alle azioni comunitarie di sostegno alle imprese, in particolare alle imprese cooperative, mutualistiche e associative, il Consiglio ha confermato il suo impegno a sostenere il consolidamento delle azioni condotte a favore di tali imprese e ha raccomandato alla Commissione di proseguire le azioni necessarie per creare un contesto favorevole alla loro competitività e per accompagnare il loro inserimento nel mercato unico dopo il 1992.

---

<sup>1</sup>L'attenzione che la Commissione Europea presta al "terzo settore" dell'economia è testimoniata anche dalla creazione, nel 1989, di un nuovo servizio nell'ambito della DG XXIII dedicato alla "economia sociale".

Nel 1994 la Commissione ha chiesto al Consiglio di approvare un programma di lavoro pluriennale<sup>2</sup> a favore delle società cooperative, mutue, associazioni e fondazioni nella Comunità. In questo programma<sup>3</sup> 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".*

Secondo il documento:

*"la specificità di tali organizzazioni risiede essenzialmente nella promozione dei seguenti principi: preminenza della persona sul capitale, promozione della persona (mediante la formazione e la cultura), libera associazione, gestione democratica, valori di autonomia e cittadinanza".*

Inoltre si 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*

---

<sup>2</sup>Al quale sarebbe dovuta essere dedicata una somma di 5,6 MECU in tre anni, e che secondo le nostre informazioni di fatto è stato messo in atto.

<sup>3</sup>Commission of the European Communities (1994a).

*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".*

*"Le cooperative, le mutue e le associazioni-fondazioni partecipano già attivamente all'attuazione delle diverse politiche comunitarie".*

Uno statuto delle cooperative europee, uno statuto delle associazioni europee e uno statuto delle mutue europee sono passati per il Comitato economico e sociale e per il Parlamento europeo, e sono sotto l'esame della Commissione<sup>4</sup>.

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 *indirettamente* anche dalle valutazioni della DGV. Il rapporto della DGV su *"Employment in Europe"* (1995)<sup>5</sup> purtroppo non analizza l'evoluzione dell'occupazione sotto l'aspetto della natura del datore di lavoro - impresa *for-profit*, organizzazione *nonprofit*, enti pubblici. Tuttavia esso contiene numerosi spunti preziosi dal punto di vista che qui interessa, e implicazioni importanti per la politica verso il terzo settore. Il rapporto constata 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*

---

<sup>4</sup>Commission of the European Communities (1994b).

<sup>5</sup>Commission of the European Communities (1995a).

*anziani e agli invalidi, il miglioramento dell'igiene pubblica e il riciclaggio"*<sup>6</sup>.

Tra i campi economici che il rapporto indica come creatori di posti di lavoro ve ne sono diversi in cui - come sarà mostrato nel presente studio - 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 con elevata presenza di organizzazioni nonprofit<sup>7</sup>.

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*

---

<sup>6</sup>Commission of the European Communities (1995a), p. 19-20.

<sup>7</sup>Cfr. Commission of the European Communities (1995a), tabella 49.

*locali, il turismo, i servizi audiovisuali, lo sviluppo culturale locale e la gestione dei rifiuti e gli altri settori ambientali già indicati*"<sup>8</sup>. Il rapporto della Commissione "*Local development and employment initiatives: An investigation in the European Union*"<sup>9</sup> 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 dell'incontro dei Capi di stato di Essen (9-10 dicembre 1994) riprende queste considerazioni e raccomanda "*la promozione di iniziative, specialmente al livello regionale e locale, che creino posti di lavoro che tengano conto delle nuove esigenze, per esempio nel campo dell'ambiente e dei servizi sociali*"<sup>10</sup>.

Si può affermare con sicurezza che gran parte delle iniziative di sviluppo occupazionale a livello locale, a cui i documenti citati fanno riferimento, hanno come protagoniste 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<sup>11</sup>. Sarebbe auspicabile che in future pubblicazioni della DG V sui campi di crescita dell'occupazione e sulle iniziative di sviluppo occupazionale locale venisse fatto un riferimento esplicito alla natura dei soggetti "portatori" di queste esperienze. Ne risulterebbe facilitata non solo la comprensione delle dinamiche economiche e sociali - e in particolare occupazionali -, ma anche la definizione degli obiettivi e degli strumenti della politica comunitaria in questo campo.

---

<sup>8</sup>Commission of the European Communities (1995a), p. 21.

<sup>9</sup>Commission of the European Communities (1995c).

<sup>10</sup>Commission of the European Communities (1995a), p. 97.

<sup>11</sup>Tra le misure a livello nazionale prese come esempio dal rapporto "Employment in Europe"(1995a) vi è un programma lanciato in Germania nel 1994 (*produktive Arbeitsfoerderung*), grazie al quale organizzazioni nonprofit operanti nel campo dei servizi sociali, della tutela ambientale e dell'assistenza ai giovani ricevono un sussidio salariale pari al livello medio dei sussidi di disoccupazione (Commission of the European Communities (1995a) p. 101).

## **II. Il terzo settore**

### **2.1 Che cos'è il "terzo settore"**

Bisogna premettere che non è sempre stato scontato riunire sotto un unico concetto ("terzo settore", "settore nonprofit", "settore volontario", "economia sociale", "economia associativa") i diversi fenomeni che oggi si usa comprendere nel terzo settore. E anche quando si è accettato di ricondurre le molteplici manifestazioni in un'unica categoria, i confini di questa categoria sono stati fortemente controversi.

Prima di continuare a parlare del terzo settore, delle ragioni del suo sviluppo e delle politiche nei suoi confronti, è quindi opportuno soffermarsi sul significato attribuito in genere a questo termine e ai termini a esso più o meno equivalenti.

La questione di una definizione del terzo settore nasce innanzitutto in relazione alle caratteristiche socio-culturali e istituzionali di ciascun ambiente e paese; ovvero in relazione a quello che taluni sono propensi a chiamare il "sistema economico" del paese in questione (se esso è in qualche modo identificabile).

Ecco perché, nelle sue prime fasi evolutive, la percezione del terzo settore è molto differenziata da paese a paese, e molti studiosi l'hanno sviluppata (e tuttora la sviluppano) con un occhio rivolto solo alle tradizioni e alle caratteristiche nazionali. In questo breve excursus sulle definizioni del terzo settore abbiamo constatato che l'influenza dell'ambiente di origine è molto forte.

Poiché tuttavia la comparazione non tanto del terzo settore in se stesso, quanto nell'evoluzione della società industriale contemporanea<sup>12</sup> nella quale esso sta emergendo, si pone a una scala transnazionale, che diremo "generale", sorge inevitabilmente anche il problema di una sorta di tassonomia generale del terzo settore, anche se gli studi in proposito sono purtroppo scarsi.

Così, nel nostro breve excursus, alle definizioni legate strettamente agli ambienti d'origine, ricorderemo anche quella sorta da un primo tentativo di studio comparato internazionale, recentemente promosso dalla Johns Hopkins University, e quella generalmente adottata nell'ambito dell'Unione Europea. Vi aggiungeremo alcune nostre considerazioni mirate alla formulazione di una futura definizione, che ci pare più appropriata di quelle esistenti sia ai fini di una convergenza multinazionale, sia ai fini ancora più importanti di una significatività operativa.

### *2.1.1 Definizioni correnti in ambienti diversi*

Uno dei primi autori americani a servirsi del termine "terzo settore", Amitai Etzioni, ha fin dal 1973 espresso le ragioni fondamentali di questo approccio concettuale:

*"Mentre il dibattito su come soddisfare i nostri bisogni si concentrava sull'alternativa pubblico o privato, una terza alternativa, in effetti un terzo settore, è cresciuta tra il settore statale e quello del mercato. In realtà questo terzo settore può benissimo essere l'alternativa più importante per i prossimi decenni, non sostituendo gli altri due, ma unendo e bilanciando il loro importanti ruoli. [...] Troviamo sempre più missioni - quali il*

---

<sup>12</sup>Il che, per altro verso, significa anche che il campo del confronto si restringe all'evoluzione dei paesi industriali "occidentali" (anche se qualche segno di questa evoluzione si può intravedere anche nei paesi in via di industrializzazione). E che molte delle nostre conclusioni sulle caratteristiche evolutive del terzo settore non si applicano bene alle esperienze di "terzo settore" che si possono registrare nei paesi non appartenenti a questo campo (come i paesi del cosiddetto "terzo mondo" e forse, ancora per un certo periodo di tempo, i paesi del mondo ex socialista).

*controllo dell'inquinamento - dove il movente del profitto non è grande abbastanza e/o i costi necessari a rendere la missione profittevole sembrano troppo alti. Allo stesso tempo siamo sempre più stanchi della dipendenza da burocrazie statali che si moltiplicano ed espandono. Deve essere sviluppato un metodo per combinare "il meglio dei due mondi" - l'efficienza e l'abilità del mondo degli affari con l'interesse pubblico, la responsabilità e la più ampia pianificazione dello stato. [...] Infatti le soluzioni più promettenti ai nostri problemi interni si trovano tra gli approcci di terzo settore che ora si stanno sviluppando"<sup>13</sup>.*

Negli Stati Uniti il termine terzo settore è considerato sinonimo di settore nonprofit. L'esistenza di un settore nonprofit come categoria a sé stante è chiaramente riconosciuta dal mondo scientifico, dagli operatori del settore e dai poteri pubblici. Proprio il riconoscimento da parte del legislatore ha in parte sollevato gli osservatori americani dall'onere di sviluppare propri criteri di delimitazione del settore nonprofit. Infatti si assume generalmente che facciano parte del settore le organizzazioni indicate dalla sezione 501(c) dell'Internal Revenue Code (IRC), caratterizzate dal fatto che i loro redditi non sono usati a beneficio privato di azionisti, direttori o altre persone con interessi nell'impresa, e che godono dell'esenzione fiscale. All'interno dell'insieme "nonprofit", il "settore indipendente" comprende quelle organizzazioni indicate dalle sezioni 501(c)(3) (organizzazioni con scopi esclusivamente religiosi, caritatevoli, scientifici, letterari, educativi, o simili) e 501(c)(4) (leghe civiche, organizzazioni di assistenza sociale, associazioni locali di lavoratori), che sono considerate "public serving" e che quindi possono ricevere donazioni fiscalmente deducibili<sup>14</sup>.

Non è certo un caso che tra gli studiosi americani il problema di definire il terzo settore sia sorto urgentemente proprio quando

---

<sup>13</sup>Etzioni (1973), p.315 (sottolineatura di Etzioni).

<sup>14</sup>Questo è il criterio adottato dai redattori del "Nonprofit Almanac", l'imponente raccolta di dati sul settore nonprofit pubblicata periodicamente dall'organizzazione "Independent Sector". Cfr. Independent Sector (1992). Cfr. anche Hodgkinson (1989), p. 4-5; James e Rose-Ackermann (1986), p. 4; Barbetta (1990).

si è trattato di effettuare una *indagine comparativa tra paesi diversi*. Il "*Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*", lanciato nel 1990, rappresenta il tentativo finora più avanzato di comparare le dimensioni e le caratteristiche dei settori nonprofit in vari paesi (e ai suoi risultati verrà fatto ampiamente riferimento in una sezione successiva).

I partecipanti al progetto, diretto da Lester Salamon dell'università Johns Hopkins di Baltimora, si sono dovuti confrontare con il problema che in gran parte dei paesi esaminati la legislazione non tratta in modo unitario le organizzazioni nonprofit. Per ottenere risultati comparabili si è dovuta stabilire una definizione valida per tutti i paesi, che è stata chiamata "strutturale-operativa"<sup>15</sup>.

Secondo questa definizione fanno parte del terzo settore le organizzazioni che

- sono *costituite formalmente*, possiedono cioè un atto costitutivo che stabilisca le regole fondamentali del suo funzionamento e che quindi assicuri loro un minimo di consistenza organizzativa e di stabilità nel tempo;
- hanno *natura giuridica privata*;
- si *autogovernano*, non sono cioè controllate da organi pubblici o imprese con fine di lucro;
- *non distribuiscono i profitti* derivanti dalle proprie attività, né a membri, né a dipendenti, né ad amministratori; ogni eventuale profitto deve essere reinvestito nelle attività dell'organizzazione;
- si servono almeno parzialmente di *lavoro volontario*.

Dalla categoria "organizzazioni nonprofit" sono state escluse le cooperative, le mutue e le casse di risparmio<sup>16</sup>, e incluse le associazioni sindacali e professionali.

---

<sup>15</sup> Salamon e Anheier (1994), Barbetta (1995).

<sup>16</sup> Per ragioni pratiche, il progetto ha escluso dal proprio campo di indagine le comunità religiose e le associazioni politiche, che pure rientrano nel settore nonprofit come è stato definito.

La definizione "Johns Hopkins" può essere considerata una formalizzazione del significato attribuito correntemente negli Stati Uniti alle espressioni "*nonprofit sector*" e "*third sector*".

Gran parte dei paesi europei non hanno sviluppato un proprio concetto in grado di coprire quell'insieme di organizzazioni che si distinguono tanto dagli enti pubblici quanto dalle imprese commerciali classiche, e quindi quando gli studiosi o gli operatori del settore ne cercano uno tendono ad adottare quello di "settore nonprofit" come inteso negli Stati Uniti<sup>17</sup>. La situazione è alquanto diversa in Francia, dove fin dal secolo scorso buona parte di queste organizzazioni è stata sussunta sotto il termine di "*économie sociale*"<sup>18</sup>. In questo paese l'espressione "terzo settore" (*tiers-secteur*) è considerata sinonimo di "economia sociale"<sup>19</sup>.

Le caratteristiche dell'economia sociale come viene comunemente intesa sono riassunte dalla "*Charte de l'économie sociale*", firmata nel 1980 dai maggiori soggetti e raggruppamenti del settore<sup>20</sup>. I principi di base dell'economia sociale francese sono questi: (a) la partecipazione è volontaria e personale; (b) esiste solidarietà tra i membri; (c) la gestione ha carattere democratico ("un uomo, un voto"); (d) le organizzazioni sono indipendenti dal potere pubblico; (e) gli amministratori non vengono remunerati per la loro attività; (f) l'obiettivo dell'organizzazione non è il profitto, e se questo viene ottenuto deve essere reinvestito nell'organizzazione (ma le cooperative e le mutue lo possono distribuire ai membri sotto forma di riduzioni di versamenti e prezzi); (g) il capitale non può essere diviso tra i membri, e in caso di scioglimento deve essere versato a un'altra organizzazione nonprofit.

---

<sup>17</sup> Per i paesi di lingua tedesca si veda per esempio Schauer et al. (1995). Per l'Italia Basanini e Ranci (1990).

<sup>18</sup> Per la storia del concetto si veda Desroche (1983).

<sup>19</sup> Moreau (1982). Si vedano anche i lavori di J. Delors e J. Gaudin (1978 e 1979).

<sup>20</sup> Archambault (1993).

Le organizzazioni dell'economia sociale vengono generalmente divise, anche in base alla forma giuridica, in tre grandi gruppi: le cooperative, le mutue e le associazioni; le prime due categorie operano nel mercato, la terza no (di qui la distinzione identificata da taluni autori tra "forme imprenditoriali" e "forme associative"<sup>21</sup>). Alle tre categorie principali vengono aggiunti spesso i sindacati, le fondazioni, le casse di risparmio, i comitati d'impresa, e altri<sup>22</sup>.

Nell'economia sociale francese vengono inclusi soggetti economici (cooperative, mutue) che negli Stati Uniti generalmente non sono considerati parte del settore nonprofit (perché non abbastanza "nonprofit"), ed esclude soggetti sociali (comunità religiose, gruppi di *self-help*) che invece fanno a pieno titolo parte del nonprofit americano<sup>23</sup>.

La Commissione dell'Unione Europea<sup>24</sup> ha in larga misura adottato l'uso francese e pensa in termini di "economia sociale". Nella sua comunicazione al Consiglio della Comunità Europea del 18 dicembre 1989, intitolata "Le imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere"<sup>25</sup>, la Commissione ha osservato che:

*"per una determinata impresa, l'appartenenza all'economia sociale è caratterizzata dall'applicazione di tecniche organizzative specifiche della sua attività produttiva. Queste tecniche si fondano sui principi di solidarietà e di partecipazione (stigmatizzati dalla regola "una persona, un voto") tra i membri, siano essi produttori, utenti o consumatori e su alcuni valori di autonomia e di cittadinanza. Tali imprese in genere sono strutturate intorno alle fattispecie giuridiche della cooperativa, della mutua o dell'associazione. Col termine di economia sociale si desi-*

---

<sup>21</sup>Grefte et al. (1983) 38-39.

<sup>22</sup>Moreau (1982) 23-29, Grefte et al. (1983) 38-39.

<sup>23</sup>Notiamo che in Germania il concetto di "economia sociale" viene visto con molta diffidenza. Cfr. i riferimenti in Bauer (1992), p. 172-174.

<sup>24</sup>E in particolare la DGXXIII.

<sup>25</sup>Commission of the European Communities (1989), p. 4.

*gnano quindi organismi appartenenti al campo economico in quanto esercitano attività produttive, volte a destinare risorse alla soddisfazione di bisogni; tali organismi producono beni e servizi destinabili alla vendita (vale a dire venduti ad un prezzo che dovrebbe coprire almeno il costo di produzione), ma anche beni e servizi non destinabili alla vendita (forniti gratuitamente o a un prezzo indipendente dal loro costo, la cui differenza è coperta da un finanziamento esterno al mercato, contributi, sovvenzioni, doni). Si tratta di imprese che operano in concorrenza con le forme tradizionali di impresa".*

In Germania una linea di ricerca che si occupa del terzo settore in quanto tale, cioè come qualcosa di diverso della ricerca sulle sue singoli componenti, è ancora poco sviluppata<sup>26</sup>.

Qui si tende a concettualizzare il settore nonprofit in termini giuridici, identificandolo vagamente con i "soggetti privati con fini di utilità comune" (*private Koerperschaften mit Gemeinnuetzigkeitsstatus*).

Un tentativo più preciso di sviluppare una definizione di "terzo settore" è stato svolto da Christoph Reichard (1988), che è interessante perché mostra quanto agli stessi termini vengano attribuiti significati peculiari a seconda delle varie tradizioni nazionali - in questo caso lo statalismo tedesco. Secondo Reichard sono organizzazioni del terzo settore quelle che (i) godono di una sufficiente autonomia da influssi esterni (p.es. dello stato), (ii) sono orientate non al profitto, bensì a obiettivi basati su un interesse generale, (iii) sono strutturate in modo relativamente informale e pongono l'accento sul volontariato, (iv) si comportano in modo solidaristico nei confronti dei propri membri e clienti, e (v) agiscono in base a scambi diretti e reciproci e non attraverso un mercato anonimo. Le organizzazioni di terzo settore si muovono in uno spazio delimitato dai tre poli tradizionali dello stato, del mercato e della famiglia.

---

<sup>26</sup>Bauer (1995), p. 63. Lo stesso vale per l'Austria (Badelt 1995, Schauer 1995) e la Svizzera (Purtschert 1995, Schnyder 1995).

Secondo Reichard le organizzazioni in questo settore possono essere disposte in un ordine decrescente di "ufficialità" (*Amtlichkeit*), a seconda della loro vicinanza/distanza dallo stato, a formare *quattro* sottosettori. (i) Le *istituzioni pubbliche* che godono di un certo grado di *autonomia* dall'amministrazione statale (università, radiotelevisione, teatri, ospedali, enti di previdenza sociale). (ii) *Istituzioni private* a cui vengono *delegata* funzioni pubbliche (camere professionali, istituti di ricerca, fondazioni politiche). (iii) *Istituzioni private* che svolgono attività di *interesse generale*, senza dipendere prevalentemente da trasferimenti statali (Croce Rossa, Automobilclub, cooperative non attive nel mercato). (iv) *Iniziative "alternative"* sorte sulla scia dei "nuovi movimenti sociali", che vanno da gruppi di self-help a imprese autogestite. La peculiarità nazionale risiede nel fatto che in questa lista si trovano soggetti che per il loro carattere pubblico difficilmente sarebbero stati inclusi nel terzo settore in altri contesti nazionali (soprattutto quello americano).

Per restare al caso tedesco (ma le considerazioni restano valide per molti paesi europei), se tra gli studiosi dei fenomeni associativi è carente il senso di un "settore nonprofit" che al di là della sua molteplicità rappresenta un fenomeno unitario, questo senso è tanto più assente nelle organizzazioni che formano questo settore. Una importante causa di questa assenza è certamente lo specifico carattere che in questo paese hanno acquisito le organizzazioni nonprofit. In particolare, nel campo della politica sociale, in cui confluisce una parte notevole delle risorse del terzo settore tedesco, si è assistito a una dicotomia tra le vecchie grandi organizzazioni di assistenza (*Wohlfahrtsverbände*), che godono di numerosi privilegi accordati dallo stato, e le recenti iniziative spontanee di *self-help* locale, che nascono in genere dalle culture "alternative" e tengono a sottolineare la loro distanza dallo stato<sup>27</sup>. Data la diversità di dimensioni, fonti di finanziamento, vicinanza allo stato e mentalità che separa queste due categorie di soggetti operanti in campo sociale, è difficile

<sup>27</sup> Si vedano Olk e Heinze (1985) e Backhaus-Maul e Olk (1994).

che i due movimenti si considerino parte di uno stesso "settore". Tuttavia alcuni segni recenti, come la tendenza alla istituzionalizzazione delle iniziative locali di *self-help* e la loro crescente dipendenza dai trasferimenti pubblici, indicano che questa situazione potrebbe presto cambiare.

### 2.1.2 Per una migliore definizione operativa

Rispetto all'*economia dell'impresa di mercato, o di capitale*, che opera *per* il mercato (e non solamente *nel* mercato, in quanto questo carattere può essere comune - almeno per i fattori in acquisto - anche al settore pubblico) il terzo settore sembra doversi principalmente definire per *l'assenza di motivazione al profitto*. Ciò costituisce un criterio tassonomico assai limitativo dello stesso terzo settore, ma crediamo che possa essere portatore di grande chiarezza e distinzione di ruoli ai fini delle implicazioni di regime amministrativo da adottarsi nei suoi confronti. In altri termini, in questo tipo di attività il profitto<sup>28</sup> non sarebbe più la molla principale e risolutiva della combinazione imprenditoriale dei fattori produttivi, ma vi sarebbero *altre* motivazioni, *altri* scopi e *altri* compensi alla base dell'impresa.

Per esempio, il movimento cooperativo è stato considerato a giusto titolo (insieme alle attività mutualistiche e all'azione volontaria caritatevole) l'antenato del terzo settore. Ma esso, in base al criterio proposto, vi farebbe oggi parte solo alla condizione che l'impresa cooperativa - quale che sia il suo ordinamento interno e il tipo di relazioni fra i soci - non avesse, come precipuo obiettivo, il guadagno e il profitto pecuniario dei suoi soci, ma la realizzazione di *scopi associativi o sociali*. Si sa che nella realtà della sua evoluzione, il movimento cooperativo ha deformato sostanzialmente (per mimetismo rispetto al sistema capitalistico e spesso anche per sopravvivere) il proprio carattere originario, assorbendo una motivazione di profitto prevalente, e spesso e-

---

<sup>28</sup>Almeno nella sua convenzionale accezione commerciale e monetaria.

sclusiva. E si sa come ciò, in molti ordinamenti, abbia ridotto la forma cooperativa a essere, in ultima analisi, nient'altro che una delle tante forme di società commerciali convenzionali.

Fanno eccezione a questa evoluzione, evidentemente, tutti quei casi in cui la prevalenza della finalità associativa è diversa da quella del profitto: questi sono i casi (che non sono più purtroppo maggioranza) delle *cooperative di consumo*, o delle *cooperative edilizie*, e oggi sempre più delle *cooperative culturali*, *sportive*, ecc.

D'altra parte il terzo settore si qualifica anche verso il settore pubblico per le motivazioni *non pubbliche*, non orientate all'interesse generale, ma ancora sostanzialmente "private" (anche se molto spesso assumono la forma collettiva) che animano le sue attività. Ciò implica che non si può ridurre il significato della nozione di terzo settore solo alle forme di decentramento organizzativo e operativo, e anche gestionale che possano introdursi nei servizi pubblici, se l'intrapresa di essi è dovuta ai poteri pubblici, e se le risorse economiche impiegate sono esclusivamente pubbliche.

Non basta neppure l'*autogestione degli utenti* di un servizio pubblico a poterlo includere nel terzo settore: occorre anche la loro *responsabilizzazione economica e imprenditoriale*.

Si è già detto, dunque, che l'evoluzione strutturale della società post-industriale conduce il terzo settore ad assorbire attività che oggi appartengono o al primo o al secondo settore, ma non a soppiantare questi ultimi. Nell'espansione generale delle attività, anche il primo e il secondo settore - cioè anche le attività delle imprese commerciali e le attività dei servizi pubblici - conosceranno una certa espansione. Ma in termini relativi ciascuno di essi perderà qualcuna delle proprie attività a favore del terzo settore, il settore delle *comunità*, delle *associazioni*, delle *cooperative non finalizzate al guadagno*: il settore quindi che vorremmo

chiamare dell'*economia sociale*, o, meglio ancora, "*economia associativa*"<sup>29</sup>.

## 2.2 Dimensioni del terzo settore

I numerosi tentativi di definizione del terzo settore, di cui abbiamo fatto un breve excursus, non sono giunti ad una definizione univoca e soddisfacente, neanche con riferimento alle singole situazioni di ciascun paese ed ambiente culturale.

Ma ancora meno soddisfacente - come si può dedurre - è lo stato delle informazioni per stimare e valutare le dimensioni quantitative del terzo settore nel quadro generale delle strutture e dello sviluppo dei diversi paesi.

Anche in questo caso lo stato dell'arte, assai basso ovunque come si è detto, ha livelli generalmente superiori nei paesi che si trovano, nell'evoluzione della società industriale (meglio post-industriale) in posizioni di anticipo, e che sono gli stessi paesi in cui l'emergenza ed anche la consapevolezza del "terzo settore" si è manifestata con anticipo (Usa, Germania, Francia, etc.).

Nei confronti della conoscenza delle dimensioni quantitative del terzo settore, i dati ovunque disponibili sono solo dati piuttosto occasionali, poco ufficiali, assai diversi per fonte e significato, assai poco confrontabili per valori diacronici e fra paesi.

Ci limiteremo a dare qualche *flashes* tratto dalle raccolte statistiche ed inchieste che abbiamo ritenuto più accurate, con dati più confrontabili, e per i fenomeni più significativi. Come diremo più sotto in questo Rapporto (par. 5.4), l'emergenza del terzo settore ha ancora bisogno - soprattutto per quegli aspetti delle

---

<sup>29</sup>Questo saggio non ha come oggetto diretto una discussione sul terzo settore. Quindi la definizione di esso è qui trattata in termini molto essenziali. Per una più ampia discussione sui problemi connessi alla sua definizione si vedano lavori precedenti già citati dell'autore senior di questo saggio (Archibugi 1984a e 1984b; e, inoltre, Ruffolo 1985, Rosanvallon 1978, 1984). Per una trattazione sistematica vedi un'opera (in corso di pubblicazione) sempre dell'a. senior di questo saggio sulla "economia associativa" e sull'effetto, in generale, del suo sviluppo sulla trasformazione del capitalismo contemporaneo (Archibugi 1996).

sue attività che hanno qualche attinenza con i "conti nazionali" - di una profonda riconsiderazione, fondata essa stessa sulla "estensione", e connessa "integrazione", dei conti nazionali stessi alla valutazione delle attività e transazioni "fuori-mercato" e dei "mercati senza-prezzo", di cui il terzo settore è grande protagonista.

### 2.2.1 *La ricerca della Commissione Europea (DGXXIII)*

Nel 1993 la *Social Economy Unit* della Commissione EU (DG XXIII) ha promosso la prima ricerca EUROSTAT sull'economia sociale, che ha preso in considerazione circa 269.000 cooperative, associazioni e mutue coperte delle organizzazioni nazionali di vertice consultate<sup>30</sup>. 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 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.

---

<sup>30</sup> Commission of the European Communities (1994b).

### 2.2.2 La ricerca "Johns Hopkins"

Finora 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<sup>31</sup>. Ma neanche questa ricerca - almeno da quanto risulta dalle pubblicazioni finora accessibili - è riuscita a dare coerenti e sistematici dati sul reale peso del terzo settore nel complesso delle attività economiche e dei servizi.

Comunque gli stessi autori di un primo rapporto sintetico del progetto<sup>32</sup> 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% dei kindergarten.

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 colle-

---

<sup>31</sup>I dati che seguono sono tratti da Salamon e Anheier (1994), Barbetta (1995), Archambault (1995), Anheier e Priller (1995).

<sup>32</sup>Salamon e Anheier (1994).

ges 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 - ma ancora sufficientemente sistematici per quanto riguarda l'occupazione e la spesa corrente del terzo settore rispetto all'occupazione totale e al prodotto interno lordo.

Come si vede nella Tav. 1, l'*occupazione* nel settore nonprofit come percentuale dell'occupazione totale risulta per i singoli paesi (al 1990): Stati Uniti 6,8%, Francia 4,2%, Regno Unito 4%, Germania 3,7%, Giappone 2,5%, Italia 1,8% e Ungheria 0,8%. I dati analoghi limitatamente all'occupazione nei servizi sono: Stati Uniti 15,4%, Germania 10,4%, Francia 10%, Regno Unito 9,4%, Giappone 8,6%, Italia 5,5% e Ungheria 3%<sup>33</sup>.

Come si vede sempre nella Tav. 1, la *spesa corrente* del settore nonprofit come percentuale del PIL dei singoli paesi (1990) è questa: Stati Uniti 6,3%, Regno Unito 4,8%, Germania 3,6%, Francia 3,3%, Giappone 3,2%, Italia 1,3% e Ungheria 1,2%.

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.

---

<sup>33</sup> Questi ratei sono forniti dallo studio comparativo del "Progetto Johns Hopkins". Essi non corrispondono a quanto risulta dalle altre fonti più dirette che abbiamo utilizzato laddove possibile (Stati Uniti e Germania occidentale: vedi fonti delle Tav. 2 e 4). Ne è a noi ignota la ragione, benché si debba presumere all'ingrosso che le discrepanze debbano essere attribuite a delicate esclusioni di alcune categorie di attività (e quindi di occupati) del terzo settore, che si sono operate nel progetto per rendere al massimo comparabili i dati su scala multinazionale. Tuttavia gli ordini di grandezza del fenomeno "nonprofit" vengono comunque percepiti.

La ricerca ha invece messo in luce importanti differenze tra i paesi per quanto riguarda i *campi di attività*<sup>34</sup> delle organizzazioni nonprofit.

Come si vede dalla Figura 1, nel campo dell'*istruzione* e della *ricerca*, per esempio, che nel complesso dei 7 paesi<sup>35</sup> è quello più sviluppato, il nonprofit è molto presente nel Regno Unito (43% della spesa complessiva del settore), ma relativamente poco in Germania (12%) (Francia: 25%, Stati Uniti: 23%, Italia: 22%).

Nel secondo campo nel complesso più rilevante, quello della *sanità*, buona parte delle risorse del terzo settore affluiscono in questo campo negli Stati Uniti (53%), ma solo una minima parte nel Regno Unito (4%) (Germania: 35%, Italia: 17%, Francia: 14%).

Nel campo dei *servizi sociali*, la quota di risorse che converge su questo campo è il 29% in Francia, ma solo il 10% negli Stati Uniti e il 12% nel Regno Unito (Italia: 25%, Germania: 23%).

Nel campo della *cultura* e della *ricreazione* si concentra il 21% della spesa complessiva del terzo settore britannico, ma solo il 4% di quello statunitense (Francia: 18%, Italia 9%, Germania: 8%).

Se da una parte sui quattro campi principali presi *insieme* (istruzione e ricerca, sanità, servizi sociali, cultura e ricreazione) si concentrano almeno tre quarti della spesa complessiva del settore nonprofit in *tutti* i paesi considerati, il peso relativo di questi campi, come si è visto, varia notevolmente a seconda del paese.

Di un certo interesse sono anche i dati della ricerca "Johns Hopkins" riguardo alle attuali forme di finanziamento del terzo settore (su questo aspetto ritorneremo con considerazioni critiche nel par. 4.1).

---

<sup>34</sup>Si veda la "*International Classification of Nonprofit Organizations*" (ICNPO) sviluppata dal gruppo di ricerca della Johns Hopkins.

<sup>35</sup>Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Stati Uniti, Ungheria.

Quanto dunque al *finanziamento*, si può osservare (Figura 2) una tendenza comune a tutti i paesi considerati nello studio: il contributo fornito dalla fonte "classica" di finanziamento, le *donazioni da parte dei privati*, è nettamente inferiore alla quota di ciascuna delle altre due fonti possibili di finanziamento: i *pagamenti effettuati dai consumatori* del servizio fornito dall'organizzazione e i *trasferimenti da parte dello stato*. Persino nel paese dove maggiore è la quota di finanziamento proveniente da donazioni ("*charitable giving*"), gli Stati Uniti, questa rappresenta solo il 19% del totale delle entrate del terzo settore nel suo complesso, mentre i pagamenti da parte dei clienti contribuiscono con il 51% e i trasferimenti dello stato con il 30%. Nei paesi dell'Europa occidentale questa situazione appare ancora più netta, e le differenze riguardano soprattutto il peso relativo dei pagamenti e dei finanziamenti pubblici. In Italia e nel Regno Unito il finanziamento tramite pagamenti dei consumatori prevale sul finanziamento statale (Italia: 53% pagamenti, 43% stato, 4% donazioni; Regno Unito: 48% pagamenti, 40% stato, 12% donazioni), mentre in Germania e in Francia i trasferimenti statali prevalgono sul pagamento privato per i servizi (Germania: 68% stato, 28% pagamenti, 4% donazioni; Francia: 59% stato, 34% pagamenti, 7% donazioni).

La differenza nel peso relativo delle fonti di finanziamento tra i diversi paesi si può ricondurre a due fattori. Da un lato, i campi dove sono attive organizzazioni nonprofit (educazione, sanità, etc.) non hanno lo stesso peso in tutti i paesi esaminati. Se ciascuno di questi campi, per le sue caratteristiche peculiari, tende di per sé ad accompagnarsi a un particolare tipo di finanziamento, allora almeno parte della differenza tra i paesi si lascia spiegare in questo modo. D'altro lato, dato che i rapporti tra le fonti di finanziamento talora sono diversi per lo stesso campo in paesi diversi, una parte della differenza deve spiegarsi anche con "stili" di finanziamento del terzo settore specifici per paese (e cioè contesto economico, sociale e culturale).

### 2.2.3 *Il contributo del terzo settore alla creazione di nuovi posti di lavoro*

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 dove prima che in altri paesi sono apparse rilevazioni sul terzo settore, e forse non per caso: essendo i paesi in cui le condizioni generali del processo di industrializzazione presentano i caratteri più tendenzialmente "nuovi", e dunque più emblematici del fenomeno in generale.

Per gli Usa<sup>36</sup> si ha una ripartizione dell'occupazione che parte dal 1977 e che quindi permette di valutare la possibile "evoluzione" dell'occupazione totale, dal punto di vista dei tre principali settori (commerciale, pubblico e nonprofit) per i tredici anni dal 1977 al 1990 (si vedano le tavole 2 e 3).

Ebbene, negli Usa 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. Ma l'effetto più interessante circa il ruolo del terzo settore nella creazione di nuovi posti di lavoro negli Usa può percepirsi meglio se insieme alla variazione occupazionale distribuita nei tre grandi settori prescelti, si guarda all'"effetto di sostituzione" fra essi. Infatti l'aumento

---

<sup>36</sup> I dati più utili per gli Stati Uniti li abbiamo trovati nell'encomiabile *"Nonprofit Almanac 1992-93"* (*Dimension of the Independent Sector*), pubblicato dalla "Independent Sector", Washington (Independent Sector 1992).

complessivo di occupati nel mercato americano di 34 milioni in tredici anni, denuncia uno sviluppo della domanda di lavoro, che non può non ripetere un *pattern* piuttosto standard rispetto alla struttura preesistente; ciò può non far percepire bene le variazioni "marginali", che ai fini della nostra riflessione possono essere le più interessanti. Per vedere oltre questo effetto semplice di variazione e guardare alla sostituzione relativa, il *pattern* si presenta in modo diverso. (vedi tav.3). Se il settore commerciale fosse cresciuto allo stesso ritmo dell'occupazione totale, la sua occupazione sarebbe dovuta essere di quasi 2 milioni superiore; così pure l'occupazione nelle attività pubbliche se fosse cresciuta allo stesso ritmo (nei tredici anni in questione) dell'occupazione totale, sarebbe dovuta essere di circa 1,2 milioni superiore. Solo il terzo settore, invece, ha guadagnato, nella creazione di nuovi posti di lavoro, di più di quello che gli spettava nella crescita generale dell'occupazione. Solo il terzo settore, per così dire ha "sottratto" effettivamente posti di lavoro agli altri due settori. Se per "nuovi posti di lavoro" si volesse intendere solo quei posti di lavoro creati nella mobilità interna infrastrutturale di un sistema occupazionale, a parità di condizioni occupazionali generali (crescita nulla dell'occupazione) dovremmo concludere che solo il terzo settore manifesta una capacità espansiva dell'occupazione.

Il fenomeno si presenta con caratteristiche ancora più interessanti con dati concernenti la Germania occidentale<sup>37</sup>. Rispetto agli Usa, i dati tedeschi hanno basi più antiche (il 1960) e ci permettono una valutazione decennale, fino al 1990. Inoltre presentano anche una struttura del settore commerciale articolata nei sub-settori componenti, che ci permette di guardare anche a quello che avviene - ed è interessante - all'interno di questo settore. Infine si tratta di un paese che (sia pure a dimensioni diverse) non ha avuto - come peraltro quasi tutti i paesi europei - il tasso di crescita di popolazione ed occupazione così elevato che

---

<sup>37</sup> I dati tedeschi sono tratti dallo studio per la Germania del "Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project", a cura di H.K. Anheier e E. Priller (1995).

si è avuto negli Usa, e quindi permette di valutare meglio - come si è detto - il *saggio di sostituzione* fra i tre settori che ci interessano.

Infatti l'occupazione in Germania occidentale 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 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. Come si potrà vedere meglio nella tav.4 l'aumento di occupati dei sotto-settori del commercio propriamente detto e dei servizi *for-profit*, (pari nel trentennio a circa 2,5 milioni) non è riuscito a compensare la caduta di posti di lavoro nell'agricoltura e nell'industria. Gli unici settori in espansione sono stati il settore pubblico (+ 2,2 milioni circa) e il settore nonprofit (+ 900mila circa)<sup>38</sup>. Se poi guardiamo all'effetto sostituzione, le cose appaiono ancora più significative. Il settore commerciale nel suo complesso non perde solo poche centinaia di migliaia di posti di lavoro, ma ne perde quasi tre milioni, a vantaggio dei settori pubblico e nonprofit (cfr. tav. 5).

Dai dati esaminati, se ne potrebbe dedurre che in Usa e in Germania, 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,

---

<sup>38</sup> Vi è una incomprensibile differenza nei dati forniti nello studio per la Germania della ricerca "Johns Hopkins". Fra il 1980 e il 1990 si sono creati (vedi Tav. 16 dello studio tedesco) 1,4 milioni di posti di lavoro, di cui 300 mila circa nel settore nonprofit (pari al 22% circa). Nello stesso studio (Figura 3), questo contributo alla crescita dei posti di lavoro viene indicato come pari all'11%. Evidentemente deve esserci qualche errore nel trattamento dei dati.

ma deducibili dalla crisi universale delle finanze pubbliche (deficit di bilancio, debito pubblico) di tutti i tipi, è presumibile che l'ulteriore tendenza sarà quella di una relativa sostituzione con il terziario nonprofit anche del terziario pubblico.

Le statistiche interessanti il terzo settore sono ancora ai loro vagiti, in tutti i paesi industriali e post-industriali. Ma vi è un notevole fervore di indagini in materia, che non mancherà presto di dare i suoi frutti e di permettere naturalmente analisi più adeguate. Ma ci sembra che, quale che siano i dati che scaturiranno da migliori statistiche, soprattutto nel senso delle dinamiche diacroniche, e delle disaggregazioni per singole attività, una linea di fondo emergerà in tutti i paesi avanzati: un terzo settore in crescita, in difficile ma inesorabile crescita, alla quale si dovrà e potrà far fronte con strumenti nuovi di politica economica generale, politica sociale e legislativa, e infine di politica sindacale.

### **2.3. Riflessioni teoriche sul terzo settore: panoramica sulle interpretazioni correnti**

La prospettiva con la quale viene esaminata dal punto di vista teorico la questione dell'esistenza di un terzo settore accanto a quello pubblico e quello orientato al profitto è generalmente quella della "scelta istituzionale"<sup>39</sup>. L'attenzione è diretta ai vantaggi concorrenziali relativi del terzo settore rispetto allo stato e al mercato in particolari situazioni di domanda e di offerta. Si cercano di identificare le prestazioni che né lo stato né il "mercato" sono in grado di fornire, o che sono in grado di fornire in modo inadeguato rispetto alle organizzazioni nonprofit. L'esistenza di organizzazioni del Terzo Settore viene, in questi approcci, spiegata prevalentemente per mezzo di *teorie del fallimento dello stato e del mercato*.

---

<sup>39</sup> Badelt (1990). Si veda anche Gassler (1986, 1994).

### 2.3.1 Fallimento dello stato

Burton Weisbrod (1977, 1988) ha sviluppato una influente teoria sulla formazione di un settore nonprofit basata sull'idea del fallimento dello stato, e precisamente della sua incapacità di risolvere in modo soddisfacente per tutti i cittadini il problema dei "beni pubblici".

Weisbrod osserva che lo stato fornisce una quantità e qualità di beni pubblici determinato dal processo elettorale politico, e quindi dalle preferenze dell'elettore mediano. In questo modo rimane insoddisfatta la domanda di beni pubblici espressa da consistenti minoranze e viene trascurata la deviazione di specifici gruppi dalla domanda media. L'insoddisfazione può riguardare tanto la quantità dei beni pubblici offerti quanto la loro qualità. In questo spazio rimasto vuoto si inseriscono le organizzazioni nonprofit, che fanno fronte a quella domanda di beni pubblici non soddisfatta dal meccanismo maggioritario statale. Quando la domanda è nel complesso omogenea, è preferita l'offerta dello stato poiché questo, grazie alla tassazione, è in grado di risolvere i problemi di *free rider* che sorgono in connessione con i beni pubblici.

In una unità politica, quanto maggiore sarà l'eterogeneità - in termini di reddito, ricchezza, religione, origini etniche, istruzione, e altre caratteristiche che influiscono sulla domanda per qualche bene pubblico - tanto più ampio sarà lo spazio occupato dalle organizzazioni nonprofit. 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.

Studi empirici<sup>40</sup> hanno confermato la relazione tra eterogeneità sociale e sviluppo di organizzazioni nonprofit (soprattutto tra pluralismo religioso e linguistico e istruzione privata nonprofit). La tesi dinamica è che man mano che nelle società contemporanee cresce l'eterogeneità delle preferenze e degli stili di vita,

---

<sup>40</sup>James and Rose-Ackerman (1986), James (1990).

tenderà a crescere anche la presenza di organizzazioni nonprofit<sup>41</sup>.

Una delle difficoltà maggiori della teoria proposta da Weisbrod è che non spiega perché non solo beni pubblici, ma anche molti beni privati sono forniti da organizzazioni nonprofit, e inoltre non spiega adeguatamente perché organizzazioni nonprofit dovrebbero essere in una posizione migliore di quelle *for-profit* per risolvere il problema del free-rider. Si propongono di colmare queste lacune le teorie centrate sul fallimento del mercato.

### 2.3.2 *Fallimento del mercato*

Soprattutto da autori americani sono state sviluppate delle ipotesi sull'esistenza di organizzazioni nonprofit (in ambienti in cui operano o potrebbero operare anche imprese *for-profit*) basate sulle asimmetrie di informazione tra gli offerenti di particolari beni e servizi e i potenziali acquirenti o donatori<sup>42</sup>.

In particolare Henry B. Hansmann (1980, 1987) ha proposto una accreditata teoria della formazione del terzo settore basata sull'idea di un "fallimento dei contratti". L'argomentazione di Hansmann ha come punto di partenza il teorema secondo cui, quando certe condizioni sono soddisfatte, le imprese *for-profit* forniscono beni e servizi nella quantità e al prezzo che rappresentano il massimo di efficienza sociale. Tra quelle condizioni

---

<sup>41</sup> Cfr. anche l'interessante sviluppo delle ipotesi di Weisbrod a opera di Achille Ardigò (1981), che ne mette al tempo stesso in rilievo anche alcune debolezze. Ardigò ha da tempo insistito sull'attuale tendenza a una "*rivoluzione culturale delle aspettative, per obiettivi di consistenti e anche radicali correzioni o alterazioni del sistema duale a favore di una divisione del lavoro e di stili di vita, in cui - all'interno di ciascuna nazione - si riduca l'importanza del mercato o dei consumi familiari soddisfacenti solo nella misura della solvibilità, nell'acquisto di merci, ma si riduca anche l'importanza dello Stato*", Ardigò (1976).

<sup>42</sup> Ben-Ner (1986), Easley and O'Hara (1983, 1986), Krashinsky (1986), Nelson and Krashinsky (1973), Thompson (1980).

vi è quella che i consumatori<sup>43</sup> devono essere in grado, senza costo o sforzo eccessivo, (a) di comparare accuratamente le offerte delle diverse imprese prima di scegliere, (b) di stipulare con l'impresa scelta un contratto che specifichi in modo preciso i beni e i servizi che l'impresa deve fornire, e (c) determinare successivamente se l'impresa ha rispettato il contratto e, in caso negativo, ottenere un rimedio giudiziale o di altra natura.

Nel caso di molti prodotti, come i beni industriali o quelli agricoli, queste condizioni sono in linea di massima soddisfatte; ma nel caso di altri prodotti, per le loro caratteristiche intrinseche o per le condizioni di acquisto e consumo, una valutazione accurata da parte dei consumatori non è possibile. Questi ultimi incontreranno quindi difficoltà a individuare l'offerta più vantaggiosa, o a far rispettare il contratto una volta stipulato. In una situazione di questo genere la disciplina del mercato non basta per garantire il consumatore: il produttore, che conosce le caratteristiche del prodotto, è in grado - se lo vuole - di chiedere un prezzo eccessivo rispetto alla qualità. E' in queste condizioni che per il consumatore diventa vantaggioso rivolgersi a una impresa nonprofit invece che a una *for-profit*. Sebbene anche una impresa nonprofit sarebbe in grado di ottenere prezzi eccessivi rispetto al prodotto fornito, a differenza delle imprese *for-profit* non ha l'incentivo per farlo. Avendo assunto l'obbligo legale di riversare tutte le proprie entrate nella produzione di servizi, nessuno si avvantaggerebbe dei guadagni che potrebbero derivare da quel tipo di comportamento. Il vincolo di nondistribuzione dei profitti rappresenta quindi per il consumatore una garanzia aggiuntiva rispetto alla disciplina del mercato, che in questi casi si è vista essere insufficiente.

Per Hansmann il bisogno di un settore nonprofit emerge quindi dall'esigenza di operatori più "affidabili" in particolari situazioni: le organizzazioni nonprofit appaiono come più "degne

---

<sup>43</sup> Per "consumatore" Hansmann intende anche il donatore o il volontario che vuole arrecare un beneficio a terzi, e che è interessato soprattutto a che il suo dono o lavoro raggiunga effettivamente il destinatario.

di fiducia". I consumatori necessitano della sicurezza offerta dal vincolo dell'assenza di lucro in casi come questi: (a) donatori comprano servizi per terzi sconosciuti, per cui non possono controllare la quantità e la qualità del servizio (caso esemplare: donazioni per paesi poveri affidate a organizzazioni nonprofit); (b) chi paga conosce l'utente diretto, ma questo non viene ritenuto un giudice affidabile della qualità del servizio (p. es. ospizi per anziani, asili nido e scuole); (c) i consumatori di un bene pubblico sono disposti a contribuire ai costi della sua produzione privata, ma vogliono essere sicuri che il loro contributo serva solo a coprire i costi di produzione, e non anche fornire un profitto ai gestori (p. es. associazioni per la tutela dell'ambiente e per la ricerca medica); (d) i servizi sono così complessi che i consumatori finali non ne possono valutare la qualità, ma d'altra parte sono così importanti che una bassa qualità pone rischi inaccettabili (assistenza medica).

Per quelle branche (p. es. orchestre sinfoniche, teatri, università, musei) nei quali i servizi sono consumati da acquirenti che *sono* in grado di valutare la loro qualità, Hansmann offre una spiegazione speciale, basata sulla discriminazione volontaria dei prezzi mediante donazioni.

Hansmann osserva che le organizzazioni nonprofit soffrono di diversi svantaggi rispetto alle imprese *for-profit*, tra cui una maggiore difficoltà di accesso al capitale, una minore efficienza nel funzionamento e una minore velocità di accesso e crescita in mercati in via di espansione. Le imprese nonprofit rappresentano una seria alternativa alle imprese *for-profit* solo in quei campi in cui la protezione offerta ai clienti dal vincolo di non-distribuzione dei profitti compensa adeguatamente quegli svantaggi. Questo generalmente non è il caso dei beni industriali, intorno ai quali non vi sono seri problemi di "fallimento dei contratti".

L'ipotesi dinamica ricavabile dalle tesi di Hansmann è che il terzo settore tenderà a espandersi quanto più cresceranno quei bisogni sociali che richiedono situazioni di "fiducia" per essere

soddisfatti.

### 2.3.3 *Economia nonprofit e ideologia*

Mentre le teorie considerate finora concentrano la loro attenzione al "lato della domanda", altre posizioni sottolineano maggiormente il "lato dell'offerta".

Estelle James e Susan Rose-Ackerman<sup>44</sup>, per esempio, individuano nella disponibilità di persone motivate da una particolare ideologia (religiosa, politica, educativa, etc.) una condizione necessaria per lo sviluppo di un solido settore nonprofit. I fondatori delle organizzazioni nonprofit vengono reclutati principalmente tra coloro che mirano a diffondere le loro convinzioni nella società, e questo obiettivo è in genere incompatibile con quello della massimizzazione dei profitti. L'elemento della "imprenditorialità" viene quindi ad assumere un ruolo centrale. Inoltre, a causa del loro carattere ideologico, organizzazioni nonprofit hanno più possibilità di attrarre donazioni e lavoro volontario delle imprese *for-profit*.

Secondo questi autori un approccio di questo genere è preferibile alle ipotesi di "market failure" e di "state failure" di tipo microeconomico, perché a differenza di queste è in grado di spiegare le differenze riscontrabili tra i settori nonprofit di diversi paesi e contesti socioculturali.

### 2.3.4 *"Third Party Government"*

Le interpretazioni teoriche del fenomeno "nonprofit" che finora abbiamo considerato risentono molto delle caratteristiche del settore americano. In particolare accentuano il suo carattere nettamente "alternativo" nei confronti del settore pubblico. E' opinione consolidata che una tale caratterizzazione non si presta facilmente a essere trasposta alla situazione europea, dove i le-

---

<sup>44</sup> James e Rose-Ackerman (1986), p.50-62, James (1990).

gami tra lo stato e le organizzazioni nonprofit sono generalmente più stretti che negli Stati Uniti.

Ma anche negli Stati Uniti stessi si sono levate voci che mettono in discussione la visione tradizionale del nonprofit e in particolare la sua "distanza dallo stato". Lester Salamon (1989, 1990) è l'autore che maggiormente ha insistito sulla necessità di rivedere questo "paradigma", come da lui è stato definito. Salamon ritiene che il "paradigma del conflitto", che suppone un conflitto inevitabile tra lo stato e il settore volontario privato, e che ritiene che l'espansione dell'uno comporti necessariamente una riduzione dell'altro, distorca fortemente la realtà americana, e debba essere sostituito da un "paradigma della partnership". Infatti lungo tutta la storia americana, ma soprattutto nei decenni successivi al New Deal, i soggetti pubblici a tutti i livelli, confrontati con nuove responsabilità ma anche con una costante ostilità generale verso lo stato burocratico, si sono rivolti largamente a organizzazioni nonprofit nuove e già esistenti per essere assistiti nei loro accresciuti compiti sociali. Il finanziamento pubblico ha così largamente superato le donazioni come fonte di risorse del settore nonprofit. D'altra parte nei campi dove sono presenti entrambi i settori, le organizzazioni nonprofit sono i principali fornitori di servizi, gestendo più fondi pubblici delle agenzie governative stesse.

La ragione di questi sviluppi sta nel vantaggio sociale di combinare i punti di forza dei due tipi di istituzioni. La partnership permette infatti di unire la capacità dello stato (carente nel nonprofit) di raccogliere risorse e assicurare l'equità mediante un processo politico democratico, e la capacità del nonprofit (carente nello stato) di fornire servizi in modo informale, mirato e nonburocratico.

Secondo Salamon la caratteristica fondamentale del welfare state americano è quella di basarsi sul principio del "third party government", in base al quale deve essere separata la funzione di finanziatore dei servizi, assunta dallo stato, da quella di erogatore di servizi, che gli organi pubblici preferiscono

gatore di servizi, che gli organi pubblici preferiscono delegare a soggetti privati - soprattutto nonprofit.

### 2.3.5 *"Dilettantismo funzionale"*

Rispetto agli approcci finora considerati, che vedono nel terzo settore una soluzione reale ed efficiente a esigenze della società, Wolfgang Seibel ha sviluppato una tesi contrastante, che ha attirato molta attenzione in Germania (1990, 1992). Secondo Seibel le organizzazioni del terzo settore 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 carenze. Le organizzazioni nonprofit infatti vanno ad occuparsi di problemi sociali la cui soluzione è particolarmente difficile (o impossibile). In queste aree le imprese *for-profit* non hanno alcun interesse ad entrare, e i soggetti pubblici sono ben disposti a lasciare il campo a organizzazioni da loro più o meno indipendenti. La continua presenza di problemi sociali irrisolti rappresenta infatti una costante pressione sulla legittimità delle istituzioni politiche, che trovano perciò vantaggioso "scaricare" la responsabilità di gestirli a organismi non statali - anche se questi non sono affatto in grado di risolverli.

In questo modo il terzo settore è composto da organizzazioni che "falliscono con successo", che cioè agiscono inefficientemente e mancano regolarmente i propri obiettivi, ma contribuiscono a mantenere la stabilità del sistema politico con la loro funzione di "discarica dei rifiuti". In cambio di questa funzione lo stato finanzia generosamente le organizzazioni nonprofit, assicurandone la sopravvivenza.

La caratteristica essenziale del terzo settore è dunque per Seibel il "dilettantismo funzionale".

## **2.4. Riflessioni teoriche sul terzo settore: un approccio strutturale**

### *2.4.1 L'emergenza del terzo settore*

Rispetto alle ipotesi correnti sull'origine e le condizioni di sviluppo del settore nonprofit, l'autore senior di questo rapporto ha in altri lavori offerto un'analisi più attenta ai mutamenti strutturali delle nostre economie avanzate e quindi ai fattori di fondo responsabili dell'espansione del terzo settore<sup>45</sup> Di questi fattori, il cui peso può variare da paese a paese, da caso a caso, ma che danno un carattere assai convergente al mutamento dei processi produttivi complessivi, se ne farà qui un rapido elenco (rinviando ad altri lavori una analisi più distesa ed approfondita degli stessi):

1. Se la società post-industriale è caratterizzata dal declino della 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 nuovi consumi verso i quali si indirizza la preferenza dei consumatori sono consumi di carattere "terziario", a scarso, se non nullo, incremento della produttività, nei rispettivi processi produttivi; consumi che inducono processi produttivi altamente intensivi 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 una imprenditorialità - che vive di quella profittività legata all'innovazione produttivistica - assai remote. Insomma la società post-industriale è

---

<sup>45</sup>Questa analisi è stata già suggerita in forma più estesa nel rapporto, già ricordato, preparato per una Conferenza intergovernativa dell'Oecd del 1984, sul tema: "Sviluppo dell'occupazione nel contesto dei mutamenti di struttura" (v. Archibugi 1984). Su questo rapporto si veda anche il commento di Shirley Williams (1984).

caratterizzata da una declinante imprenditorialità, almeno di quella imprenditorialità che conosciamo che cerca il profitto, ed è solo da questo motivata.

E' a questo tipo di imprese, piccole o grandi che siano, internazionali o locali che siano, che normalmente si attribuisce la capacità di creare posti di lavoro; e in base a tali posti di lavoro di mobilitare la sindacalizzazione.

Ma se questo tipo di imprese (commerciali) fanno difetto, l'offerta di servizi, tale da soddisfare la domanda, viene a crearsi:

- o attraverso il servizio pubblico, finanziato dal bilancio dello stato;
- o attraverso forme autonome e volontarie, di carattere associativo, finanziate, in una maniera o nell'altra, dagli stessi utenti o da contributi privati (a seconda dei casi e della natura degli interventi).

E poiché tali forme di attività private non sono motivate da possibilità di profitto, esse possono creare occupazione anche remunerata, e anche benefici per i destinatari, ma non producono profitti (e se si creano dei "margini" temporanei, che possono essere interpretati come profitti, essi vanno reimpiegati nelle stesse attività, e quindi non diventano profitti distribuiti ai possessori - ad un titolo o all'altro - del capitale).

2. Lo stato è stato l'oggetto delle maggiori pressioni da parte di quella domanda che non ha trovato il modo di essere soddisfatta da una offerta imprenditoriale sul mercato.

La spesa pubblica, nonché il relativo prelievo pubblico, sono così progressivamente cresciute come sussidiarietà del mercato incapace di creare soddisfacenti equilibri fra la domanda di servizi ed una adeguata offerta imprenditoriale e commerciale degli stessi. Così le attività pubbliche e il carico finanziario pubblico sono cresciuti ad un livello straordinariamente elevato, con deficit pubblici mai conosciuti (anche se diversi da paese a paese).

La rigidità della spesa pubblica che ne consegue, è un altro fattore diretto di crescita del settore associativo e nonprofit, che - direttamente o indirettamente, volontariamente o con incentivazione pubblica, etc. - ha allargato ovunque la sua area di attività e di influenza, ma sempre in modo inferiore a quello che una libera espressione delle preferenze dei consumatori e dei cittadini registrerebbe<sup>46</sup>.

3. Con il settore associativo si ricostituisce inoltre - e questo diventa un altro fattore naturale di espansione - un migliore incontro fra i bisogni di servizi da parte degli utenti, da un lato, e le aspirazioni di "personalizzazione" nel lavoro da parte di chi offre lavoro, dall'altro.

Nella società post-industriale, 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 permangono nella sfera ancora persistente, e tecnologicamente sempre più avanzata, della produzione industriale: ma non più nella sfera della produzione di 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 ed operative limitate*.

I servizi non si scambiano fra regioni e città, e le unità produttive di servizio preferiscono le dimensioni "locali" e "umane". (Quei servizi - e sono sempre di più - che si fruiranno via informatica e telematica sono evidentemente prodotti industriali e non servizi come qui li intendiamo).

I lavoratori - normalmente più educati e più qualificati di un tempo - possono scegliere con più agio la "qualità" del lavoro da

---

<sup>46</sup>Su questo punto si cfr. il già citato rapporto per l'Oecd (Archibugi 1984), nonché un più recente contributo ad un Convegno dell'Università di Roskilde (Dk) sul tema "*Comparative Systems of Welfare*" (Archibugi 1994). Il tutto è più ampiamente trattato nell'opera in corso di pubblicazione dedicata alla "economia associativa" (Archibugi 1996).

offrire, e selezionare di più le condizioni attraverso le quali soddisfare il loro bisogno di guadagnare. Buona parte dei nuovi consumi a loro necessari, sono diventati quelli proprio forniti o dallo stato o dal terzo settore, concepito in tal modo, una volta soddisfatti i bisogni primari e secondari (attraverso il mercato e le attività della produzione di massa commerciale).

#### 2.4.2 *I fattori di resistenza al cambiamento*

I processi di produzione e di scambio dei servizi di tale natura, anche se tendenzialmente in crescita evidente, come abbiamo visto nelle parti precedenti, incontrano ancora notevoli ostacoli ad una piena fioritura di tutte le loro potenzialità.

Gli ostacoli possono rapidamente essere elencati nei seguenti:

1. La vecchia imprenditorialità declina, ma cerca sempre di allargare la sua sfera di attività, conservando i consumatori attaccati ai consumi materiali e di tipo industriale (che hanno consentito peraltro, nel passato, la *grande trasformazione* del benessere economico e sociale nelle società industriali occidentali). I consumatori vengono indotti sempre più, con tutti i mezzi, a desiderare prodotti industriali sempre più sofisticati, ma anche sempre più inutili ad un parametro di benessere sostanziale.

Le risorse che si conservano impiegate in questo tipo di produzione sono distolte dall'essere usate per altri impieghi; impieghi invero che ad una visione più ampia e libera (che quella ristretta delle "condizioni date del mercato") potrebbero rivelarsi ben preferibili e più orientati a soddisfare nuovi bisogni più sostanziali (ambiente, cultura, socialità, etc.)

L'imprenditorialità *for-profit* cerca di spingere tutti i bisogni sostanziali di questo tipo verso una domanda di servizi rivolta allo stato, che da ciò viene reso sovraccaricato ed incapace di rispondere adeguatamente a detta domanda, con qualità sufficiente. (Myrdal fin dagli anni 50 aveva previsto la crisi del Welfare

State, se non fosse stato accompagnato da una adeguata attività - concertata fra tutti i *partenaires* sociali - di programmazione di uso delle risorse, con relativa indicazione e selezione delle priorità sociali nell'uso delle stesse, almeno per quanto concernesse il bilancio pubblico).

2. Ciononostante, l'ipertrofia statale, ha facilmente creato - sulla base anche di comportamenti poco rigorosi della classe politica, rivolti più al beneficio personale dei politici che al benessere sociale, - una ipertrofia di una burocrazia, composta in fin dei conti dai produttori stessi dei servizi, organizzati gerarchicamente ed esercitanti un potere di classe e di parassitismo sul bilancio dello stato, e alquanto lontana dall'impegno di rendere un servizio pubblico agli utenti.

Si tratta non solo della nomenclatura della burocrazia (alti dirigenti amministrativi) ma anche dei sanitari nel sistema sanitario, dei docenti nel sistema educativo, dei ricercatori, degli artisti, e di tutti i produttori di servizi sussidiati e sovvenzionati dal pubblico denaro, ritenuti indispensabili, le cui ragioni sono state, sono e saranno pertinenti a molti interessi, salvo che a quelli dei fruitori finali di tali servizi, i cittadini.

Il movimento sindacale, nella sua vecchia posizione di rappresentante dei lavoratori, e senza la capacità di integrare questo suo ruolo con quello di rappresentante degli utenti (che il più delle volte sono gli stessi lavoratori rappresentati) si è trovato irretito a difendere posizioni sindacali solo conservatrici, a dover sostenere le ragioni dell'abuso, dello spreco, della ipertrofia burocratica, delle professioni obsolete.

Infatti la burocrazia è tipicamente parassitaria, vive sul bilancio dello stato, e ne intende conservare la dimensione nell'uso delle risorse; e resiste ad ogni abbandono, da parte dello stato, di quote di attività per riassegnarle alla libera organizzazione associativa degli utenti, cioè al terzo settore.

3. I sindacati stessi - figli della società industriale -, se non prendono piena coscienza delle trasformazioni produttive in atto, sembrano rimanere attaccati all'idea che le relazioni industriali che si sono instaurate nella società industriale possano essere conservate anche nella trasformazione sociale in corso, e resistono ad aprirsi a *nuove forme di presenza* imposte dalle nuove condizioni operative della società post-industriale.

Per di più, vi è una forte tendenza alla burocratizzazione anche dei sindacati stessi, le cui finanze ormai si alimentano con forme quasi automatiche di prelievo sui salari e i stipendi, quasi una tassa. Ciò rischia di far scivolare i sindacati pericolosamente verso un ruolo di fiancheggiamento delle burocrazie statali, e di sostegno ai meccanismi di pubblicizzazione del loro ruolo, per dare più sicurezza ai propri addetti, i sindacalisti, più che ai lavoratori. Non sempre, e non più, i fenomeni di indipendentismo sindacale, e il sindacalismo "non-ufficiale" informale, sono fenomeni sostenuti dagli imprenditori, quanto dal bisogno in molti strati del lavoro di sentire di nuovo riconosciuta la propria professionalità, contro una secolare tendenza verso l'uniformizzazione sindacale, che è stata tempo addietro dettata dalla integrazione del mercato del lavoro prodotta dalla società industriale.

Eppure il movimento sindacale è stato nella sua storia l'antesignano di un associazionismo indipendente dei lavoratori per il raggiungimento di alcune finalità sociali, che non erano solo quelle della lotta per i salari e le altre condizioni contrattuali di lavoro, ma anche quelle di assicurare forme di solidarietà e sicurezza sociale che poi sono state trasferite ai compiti dello stato.

Il bisogno di nuove forme di scambio di servizi (fuori dal circuito commerciale, e fuori dalle erogazioni statali), che assorbono risorse, umane e finanziarie, per processi produttivi di nuovo tipo, faranno inevitabilmente nascere nuove forme di associazionismo; e i sindacati oggi sono nella situazione che tali forme: - o essi cercheranno di assorbirle nella loro funzione e nella loro grande capacità organizzativa,

- o si svilupperanno al di fuori di essi, e forse anche contro di essi.

## III. Terzo settore e partners sociali

### 3.1 Resistenze da parte dei sindacati

Benché, come abbiamo visto, vi siano delle ottime ragioni per considerare i sindacati come parte integrante del "terzo settore", si nota una certa riluttanza da parte loro di assumere un ruolo trainante in questo campo.

Rispetto al periodo dell'origine del movimento sindacale, il campo delle funzioni che questo ha svolto a favore dei lavoratori ha teso piuttosto a ridursi, concentrandosi essenzialmente sulla contrattazione sui salari e le condizioni di lavoro.

Naturalmente i sindacati non si sono affatto disinteressati del livello delle varie prestazioni sociali di cui godono effettivamente i lavoratori. Tuttavia, piuttosto di organizzarli direttamente, i sindacati hanno preferito premere sullo stato affinché fosse questo a fornire i servizi sociali ai lavoratori. Così l'atteggiamento delle organizzazioni sindacali nei confronti dello svilupparsi di iniziative nate "tra lo stato e il mercato" è stato generalmente di indifferenza, e talvolta perfino di ostilità.

Una importante ragione per cui molti esponenti sindacali non ritengono opportuno promuovere iniziative che forniscano determinati servizi in alternativa alle agenzie pubbliche è che questo potrebbe fornire il pretesto per un ampio smantellamento del sistema di assistenza e di sicurezza sociale del proprio paese. Uno sviluppato sistema *pubblico* di sicurezza e servizi sociali

viene considerato una "conquista" da difendere a ogni costo, specialmente in una situazione in cui si moltiplicano le voci che chiedono una commercializzazione di questo settore. I problemi che derivano da una eccessiva "statalizzazione" vengono invece spesso ignorati o sottovalutati, e scarsa attenzione viene prestata al mutamento dei bisogni delle persone e del conseguente mutamento dei modi necessari per soddisfarli.

Robert Taylor, in un importante volume pubblicato dal TUC, ha espresso questa diffusa posizione avvertendo che

*"non sembra probabile che i sindacati possano tornare al loro ruolo di 'friendly society' che svolgevano nel secolo scorso a meno che la Gran Bretagna non stia per vedere la fine del suo welfare state. E' vero che nei paesi nordici i sindacati rivestono un ruolo attivo e vitale nell'amministrazione il sistema di sicurezza sociale e che ciò dà loro un valore aggiunto per i lavoratori: è per questo che lì la sindacalizzazione è tanto maggiore che nelle altre parti del mondo industrializzato occidentale. Ma i sindacati britannici non vogliono né possono aspettarsi di portare una simile responsabilità<sup>47</sup>".*

Si ritiene frequentemente che una assunzione diretta di compiti in campo sociale da parte dei sindacati è economicamente impossibile: i costi sono così alti da rendere indispensabile la legge, cioè lo "enforcement" statale. Un esempio sarebbe quello dell'istruzione: non è possibile un accordo tra sindacati e imprese per la creazione di scuole, perché le piccole e medie imprese non sarebbero in grado di sopportarne i costi. Nelle imprese più grandi, d'altra parte, vi sono frequentemente accordi tra l'amministrazione e i consigli di azienda su sistemi pensionistici integrativi.

Un altro elemento da tenere presente è la diversità di background culturale che spesso separa i sindacalisti dai promotori di associazioni di terzo settore. Questi ultimi provengono non di rado da culture "alternative", critiche nei confronti di isti-

---

1 <sup>47</sup>Taylor (1994), p. 158-159

tuzioni "tradizionali", orientate verso valori "postmaterialisti" e particolarmente favorevoli all'innovazione sociale. Tra questi e molti esponenti sindacali regna una incomprensione reciproca, che conduce a un largo disinteresse per i rispettivi obiettivi e attività. Questa valutazione va comunque qualificata, dato che non si applica egualmente bene in tutti i contesti nazionali e in tutte le situazioni (si applica particolarmente bene alla Germania, per esempio).

Un ulteriore ostacolo a un più intenso ingresso dei sindacati nelle attività di terzo settore potrebbe essere rappresentato dalle organizzazioni sindacali dei dipendenti pubblici. E' stato rilevato che i dipendenti pubblici potrebbero considerare la progressiva "destatalizzazione" di certi servizi contraria ai propri interessi, almeno a quelli di breve periodo, e quindi opporsi mediante le proprie organizzazioni alle politiche che vanno in tal senso.

Se si considera che nel Regno Unito i dipendenti pubblici rappresentano circa il trenta per cento degli occupati, ma circa il cinquanta per cento dei membri dei sindacati, si comprende che una loro opposizione sarebbe fatale a ogni riforma nel senso qui considerato.

Le resistenze non proverrebbero comunque solo da queste organizzazioni, ma anche da sindacati dell'industria privata (come le tedesche IG Metall e IG Bergbau), interessati quasi esclusivamente a preservare i posti di lavoro esistenti, e maldisposti verso "avventure" in altre direzioni.

Al di là delle condizioni generali, comunque, in ogni paese il rapporto tra sindacati e terzo settore ha incontrato e incontra delle difficoltà specifiche. I sindacati tedeschi sono stati a lungo presenti nel campo dell'edilizia sociale, in quanto titolari di società immobiliari di utilità collettiva (*Neue Heimat*). La proprietà di società da parte dei sindacati veniva talvolta difesa e promossa sul piano teorico mediante il concetto di *Gemeinwirtschaft*<sup>48</sup>. Lo svelamento negli anni '80 della gestione fallimenta-

---

2 <sup>48</sup>Su questo concetto si veda Elvers (1986).

re di queste società, e il grave scandalo che ne è derivato (per gettare luce sulla vicenda è stata creata una commissione parlamentare), ha gettato discredito sull'idea di *Gemeinwirtschaft*, e rischia di ostacolare l'ingresso dei sindacati in nuove aree di attività.

La conclusione che da molti ne è stata tratta è che i sindacati farebbero meglio a concentrarsi su "quello che effettivamente sanno fare".

Per di più, la situazione tedesca è stata resa anche difficile dalla riunificazione del 1990, i cui problemi e costi hanno monopolizzato l'attenzione anche dei sindacati e lasciato poco spazio alla riflessione su vie innovative di politica sindacale. Sembra però che questa situazione stia ora cambiando, e che proposte innovative tornano a suscitare l'interesse in importanti ambienti sindacali.

### **3.2 Segnali sindacali positivi**

D'altra parte si moltiplicano i segnali che indicano un accresciuto interesse delle organizzazioni sindacali europee per l'espansione del ventaglio dei servizi che offrono ai loro membri. Negli ultimi anni, di fronte al calo degli iscritti, i sindacati tedeschi hanno riconosciuto la necessità di offrire ai propri membri nuovi servizi rispetto alle loro funzioni tradizionali. Si è diffusa l'idea che occorre fornire prestazioni aggiuntive dirette alla soddisfazione di bisogni più individualizzati, certo senza rinunciare al compito di rappresentanza collettiva degli interessi attuata soprattutto mediante la contrattazione collettiva sui salari e le condizioni di lavoro.

Nel 1994 il maggiore sindacato tedesco, la IG Metall, ha commissionato un'indagine rappresentativa tra i propri membri con lo scopo di sondare la loro posizione nei confronti di nuove aree di azione<sup>49</sup>. Agli intervistati è stato sottoposto un catalogo

---

<sup>49</sup>Schreiber (1995).

di possibili servizi, chiedendo loro di valutare con un voto l'opportunità che vengano prestati dal sindacato (da 1=servizio auspicato a 6=servizio ritenuto superfluo). I voti mediamente assegnati ai servizi suggeriti sono: assicurazione integrativa in caso di malattia: 2,2; consulenza legale per inquilini: 2,4; consulenza per debitori: 2,6; assicurazione familiare per il tempo libero: 2,7; offerta di sconti e agevolazioni per acquisti: 2,7; assicurazione obbligatoria per danni: 2,8; offerte nel campo del tempo libero, vacanze e viaggi: 2,8; offerte culturali: 3,1; più informazione, p. es. più giornali, riviste e libri: 3,1 (media complessiva: 2,7).

In generale quindi i membri della IG Metall sono ben disposti verso l'allargamento del campo di attività del loro sindacato, specialmente per quanto riguarda la prestazione di servizi assicurativi integrativi. La maggior parte degli intervistati si è inoltre dichiarata disponibile a pagare a parte per questi servizi aggiuntivi.

Sono tuttavia da fare importanti qualificazioni. Il tesoriere della IG Metall, Werner Schreiber, nel presentare questi risultati ha invitato alla cautela e diretto l'attenzione verso i rischi politici di un'assunzione di responsabilità del sindacato nella prestazione di servizi sociali: passi in questa direzione potrebbero essere (strumentalmente) interpretati nel senso di una disponibilità delle organizzazioni dei lavoratori dipendenti ad accettare e compensare una eventuale riduzione del livello del sistema di sicurezza sociale<sup>50</sup>.

In generale è diffuso il timore che una destatalizzazione delle prestazioni sociali comporti in realtà uno "smantellamento" del sistema di sicurezza sociale tedesco, per decenni promosso e difeso accanitamente dai sindacati. Lo stesso Schreiber, comunque, considera inevitabile l'espansione dei servizi forniti ai membri, se i sindacati vogliono invertire la tendenza alla perdita di iscritti.

Altro esempio: le "Tesi e raccomandazioni" risultate dalla conferenza del DGB sull'organizzazione sanitaria dell'aprile

---

<sup>50</sup>Schreiber (1995).

1994 attribuiscono una grande importanza alla promozione del "self-help" in campo sanitario e al riconoscimento delle grandi potenzialità dell'organizzazione spontanea dei cittadini in questo campo<sup>51</sup>.

Dal mondo scientifico tedesco non vengono ancora molti impulsi in questa direzione, ma alcuni autori vicini ai sindacati cominciano a suggerire la necessità di un riorientamento.

Rolf G. Heinze, Josef Hilbert e Josef Schmid raccomandano ai sindacati tedeschi di assumere maggiormente il ruolo di "organizzazione che presta servizi" (*Dienstleistungsorganisation*) per i loro membri, e osservano che

*"in generale i servizi sociali e personali (p. es. l'assistenza agli anziani) si svilupperanno ancora molto nel futuro; i sindacati farebbero bene a sfruttare l'occasione di miglioramento allo stesso tempo dei servizi offerti e dei posti di lavoro"*<sup>52</sup>.

Wolfgang Lecher, ricercatore del WSI del DGB, raccomanda ai sindacati, di fronte alla crisi delle politiche keynesiane, di prestare maggiore attenzione all'economia informale. In questo settore:

*"vi sono occasioni largamente inutilizzate dai sindacati di gestione emancipativa del lavoro (iniziativa personale, potenzialità di autonomia e partecipazione, lavoro socialmente sensato come superamento di un concetto di lavoro puramente individuale-edonistico, autogestione e cooperative di produzione), che non hanno potuto essere sviluppate nel settore formale per la iperburocratizzazione, l'eteronomia e un calcolo dei benefici esclusivamente aziendale"*<sup>53</sup>.

Lechner avverte comunque che la crescente importanza del settore informale per l'attività sindacale non deve portare a scalzare l'economia formale dal suo ruolo di oggetto di interesse

---

<sup>51</sup>DGB (1994), p. 91-97.

<sup>52</sup>Heinze, Hilbert e Schmid (1995), p. 82-83. Heinze, nel suo volume scritto assieme a Claus Offe, attribuisce ai sindacati un ruolo importante nella costruzione di "circoli di cooperazione". Cfr. oltre par. 4.3.

<sup>53</sup>Lechner (1990), p. 190.

primario per i sindacati, soprattutto ora che si trovano in una fase decisiva per la questione della riduzione dell'orario di lavoro. La convivenza dei due aspetti del lavoro - formale e informale - deve attuarsi all'interno delle vite di ciascun individuo ("intrapersonale"), e non attribuire ai singoli individui ruoli diversi ("interpersonale").

Claus Offe, in occasione di un recente Forum del sindacato tedesco dei metalmeccanici (*IG Metall*), ha esortato i sindacati a prendere atto dell'obsolescenza dell'obiettivo della piena occupazione e impegnarsi attivamente nella promozione di un "settorre domestico postindustriale" (*postindustrieller Haushaltssektor*), notando che la mancanza di un impegno verso le innovazioni istituzionali minaccia gravemente di danneggiare anche le funzioni sindacali tradizionali<sup>54</sup>. L'idea che i sindacati debbano espandere il ventaglio dei servizi offerti ai propri membri si fa sempre più strada anche nelle Trade Unions britanniche. L'apertura a nuove tendenze viene talora motivata con il riferimento alle origini del movimento sindacale. La Civil and Public Service Association (CPSA) ha recentemente ricordato che

*"i padri fondatori costruirono i sindacati soprattutto sulla scorta dello svolgimento di funzioni da friendly society, e così stabilirono un rapporto molto stretto e diretto con i loro membri. I negoziati sui salari erano molto importanti, ma vi era una moltitudine di altri ruoli a cui i sindacati prendevano parte, come l'organizzazione di associazioni per le malattie e i funerali, la raccolta di informazioni su posti di lavoro disponibili, fino all'accesso a librerie"*<sup>55</sup>.

Secondo la CPSA, se i sindacati vogliono sopravvivere, devono riappropriarsi di queste funzioni in forme valide per oggi e il futuro.

*"La questione centrale che i sindacati devono affrontare è come poter diventare nuovamente organizzazioni che forniscono*

---

<sup>54</sup> Si veda l'attenta argomentazione in Offe (1995a). Considerazioni analoghe sono state svolte anche in Offe (1995b).

<sup>55</sup> Citato da Taylor (1994), p. 142-143.

*a sufficienza quel tipo di servizi che sono orientati direttamente agli interessi e alla vita lavorativa quotidiana dei lavoratori dipendenti*<sup>56</sup>.

La Transport and General Workers' Union (TGWU) e la UNISON hanno diffuso volantini in cui vengono pubblicizzati servizi da loro forniti, quali assistenza legale e professionale, pagamenti in caso di incidente, agevolazioni per mutui e prestiti, assicurazioni sulla vita, carta di credito, assicurazioni per la casa e gli autoveicoli, sconti per vacanze e viaggi.

Più di 5,5 milioni di membri di 32 sindacati affiliati al TUC hanno accesso ai servizi della Unity Trust Bank e delle società a essa legate. Creata nel 1984 con lo scopo di diventare una forza finanziaria rilevante nel "voluntary sector", la Unity Trust Bank offre prestazioni come assicurazioni domestiche e automobilistiche, mutui personali, sconti per viaggi, carta di credito, assicurazioni sulla vita, servizi pensionistici per lavoratori non coperti adeguatamente in altro modo, e amministra programmi pensionistici di interi settori industriali. La Banca promuove anche l'interesse nei sindacati per l'idea della proprietà collettiva mediante lo sviluppo della proprietà di quote dell'impresa da parte dei dipendenti e della partecipazione dei dipendenti agli utili<sup>57</sup>.

Certo gran parte dei servizi "individuali" offerti dai sindacati del Regno Unito rimangono legati al posto di lavoro, e comprendono specialmente l'assistenza legale nei conflitti con il datore di lavoro, la promozione delle eguali opportunità tra i sessi, il controllo della sicurezza e della salute sul posto di lavoro, e la formazione e riqualificazione dei lavoratori.

Interessanti sono anche gli accordi presi dai sindacati britannici con alcune grandi imprese (come Peugeot Talbot, Rover, Vauxhall, Jaguar Cars, Leyland Trucks, Sainsbury's e Unipart) per promuovere lo sviluppo professionale e personale dei dipendenti. Dal 1987, per esempio, nel contratto nazionale stabilito con la Ford Motor Company è inserito un Employee Develo-

---

<sup>56</sup>Taylor (1994).

<sup>57</sup>Taylor (1994).

pment Assistance Programme (EDAP), finanziato dalla società e amministrato congiuntamente dal management e dai sindacati. Grazie a questo programma nei suoi primi cinque anni più di settemila dipendenti hanno potuto svolgere attività educative fuori dall'orario di lavoro (come frequentare un corso di aerobica e imparare una lingua straniera)<sup>58</sup>.

Certamente la consapevolezza che il sindacato non deve interessarsi al benessere delle persone solo in relazione alla vita lavorativa non è una scoperta "nuova". Istruttiva a riguardo è l'esperienza della Svezia. In questo paese, a partire dagli anni '50, i sindacati hanno rivestito un ruolo importante nella protezione dei consumatori<sup>59</sup>. La politica dei consumatori ha mirato, dopo la seconda guerra mondiale, a coinvolgere diverse organizzazioni preesistenti nella tutela degli interessi dei consumatori, per supplire la mancanza di una organizzazione ad hoc di questa categoria. Coinvolti a partire dal 1951, nel 1957 i sindacati acquisitarono un ruolo centrale nei due organismi pubblici creati per la tutela dei consumatori: l'Istituto per l'informazione dei consumatori (*Konsumentinstitutet*) e il Consiglio nazionale per la ricerca sui beni di consumo e l'informazione dei consumatori (*Konsumentenradet*, KR). Il segretario della Confederazione dei sindacati (*Landsorganisationen*, LO) divenne Presidente del primo, mentre il presidente dell'Organizzazione centrale dei lavoratori salariati (*Tjänstemännens Centralorganisationen*, TCO) divenne Direttore generale del Consiglio. Le due principali organizzazioni sindacali della Svezia si sono così attivamente impegnate nella politica di tutela dei consumatori. Questo impegno continua nell'Ufficio nazionale per le politiche dei consumatori (*Konsumentverket*, KoV), creato nel 1973 unificando gli organismi precedenti.

Inoltre alcuni sindacati locali svedesi hanno avviato corsi per la formazione di "ombudsman dei consumatori" al livello locale o regionale. La nascita negli ultimi anni di movimenti espressa-

---

<sup>58</sup>Taylor (1994).

<sup>59</sup>Pestoff (1990), p. 81-87.

mente orientati alla difesa dei consumatori non ha reso obsoleta la presenza dei sindacati in questo campo, dato che questi movimenti spesso incontrano notevoli difficoltà di sviluppo.

### 3.3. *La più recente presa di posizione del TUC*

Per il tema che qui ci interessa, una posizione particolarmente importante spetta a una recente presa di posizione del TUC, espressa in un documento<sup>60</sup> intitolato "Trade Unions and the Developing Social Economy", in cui vengono espresse posizioni molto vicine a quelle sostenute in questo studio.

Innanzitutto, il documento sostiene che:

*"Il terzo settore o economia sociale sta crescendo in importanza. Questo concetto copre un ampio ventaglio di fenomeni, tra cui le mutue, le cooperative e le associazioni nel concetto francese tradizionale, ma anche organizzazioni di volontariato e altre che non operano per il profitto. Molte di queste organizzazioni operano nel settore privato, sebbene non operino per il profitto; o possono lavorare per un profitto ma con un più ampio obiettivo sociale. Un esempio in Gran Bretagna può essere la prestazione di servizi sociali pubblici che viene appaltata e dove organizzazioni del settore volontario competono con organizzazioni dei settori pubblico e privato per vincere il contratto.*

*La Social Justice Commission ha osservato le organizzazioni fondate per creare mercati del lavoro intermedi. Queste organizzazioni forniscono lavori 'aggiuntivi' - isolare i tetti è un esempio classico - che non sarebbero forniti dal mercato, e impiegano le persone in base a una combinazione di sussidi e salari. In pratica queste organizzazioni offrono un'opportunità reale di compiere la transizione dalla disoccupazione al lavoro.*

---

<sup>60</sup> Il documento è stato presentato da David Lea, vice-segretario generale del TUC, alla Confederazione europea dei sindacati, in occasione dell'inchiesta svolta in vista di questo Rapporto. La posizione è stata ribadita da David Lea nel discorso al *Social Dialogue Summit* tenuto a Firenze il 21 ottobre 1995. Alla redazione del documento del TUC ha partecipato Simon Wilson, *policy advisor* del Labour party in materia di occupazione.

*Ci sono altre organizzazioni nel mercato del lavoro - per esempio organizzazioni nel settore volontario - che possono svolgere una funzione simile in modi diversi.*

*L'economia sociale è in accordo con la consapevolezza che il welfare state non ha più in tutti i casi le risorse per costituire il legame migliore tra gli individui e la società. Questo fa sorgere diverse questioni.*

*- Il modo più efficace per lo stato di riportare al lavoro la gente è quello di fornire sussidi e formazione alle persone disoccupate?*

*- Potrebbe essere più efficace per l'uso delle risorse pubbliche in un ventaglio di opzioni dare alle persone disoccupate più autonomia nella propria ricerca di lavoro, e includere, per esempio, organizzazioni dell'economia sociale che operino come mercato intermedio del lavoro per facilitare la transizione dalla disoccupazione al lavoro, e dalla sicurezza sociale allo stipendio.*

*- Può il welfare state usare le istituzioni della società civile, inclusa l'economia sociale, per evolversi in una welfare society?*

Di fronte a queste domande, il documento svolge delle considerazioni di grande importanza per il futuro del movimento sindacale.

*"Nel contesto di questi sviluppi i sindacati, in quanto principali rappresentanti degli interessi dei lavoratori, devono svolgere un ruolo essenziale.*

*E' un'ovvietà che i sindacati avranno nel 21° secolo lo stesso compito che avevano nel 19°. Il ruolo primario dei sindacati è ottenere mediante la rappresentanza collettiva migliori condizioni di impiego per i lavoratori individuali. In Gran Bretagna i termini dei contratti di lavoro individuali sono spesso tratti dagli accordi collettivi, e quando questo accade i lavoratori hanno goduto di retribuzioni e condizioni migliori di quando i contratti sono stabiliti a livello individuale. Sostenere la capacità della rappresentanza collettiva continuerà a essere il compito primario dei sindacati".*

Ma saggiamente il documento del TUC osserva:

*"I sindacati dovranno tuttavia sviluppare nuovi approcci per questo compito. Ad esempio, nel prossimo secolo le imprese verranno spinte in due direzioni molto diverse. Da un lato, più imprese saranno grandi e medie multinazionali, nelle quali lo sviluppo di nuovi livelli di partnership sociale deve essere un obiettivo dei sindacati. Dall'altro lato, sempre più persone lavoreranno in piccole e piccolissime imprese. Nel Regno Unito un quarto della forza-lavoro del settore privato oggi lavora in ditte che occupano meno di dieci persone. I sindacati non hanno tradizioni organizzative in queste imprese, e non è ovvio che qui la contrattazione collettiva possa svilupparsi. La rappresentanza individuale è però più che mai necessaria in tali imprese, in cui la regolazione da parte della legge è relativamente assente.*

*Anche i sindacati del servizio pubblico dovranno rispondere a nuovi approcci allo sviluppo del welfare state e del ruolo di coloro che forniscono i servizi. Molti sindacati del servizio pubblico in Gran Bretagna hanno oggi membri nel settore privato, data la privatizzazione di industrie e servizi. Molti hanno perso membri con il contracting out e dovranno trovare mezzi efficaci per conservare i membri il cui impiego cambia per il contracting out. In particolare, i sindacati dovranno trovare un equilibrio adeguato tra la difesa del principio del ruolo per il servizio pubblico e l'attenzione alle nuove riflessioni su come fornire i servizi".*

Quindi, continua il documento del TUC:

*"Con lo sviluppo dell'economia sociale i sindacati hanno una enorme opportunità di riaffermare i loro ruoli tradizionali e inventarne, per se stessi, dei nuovi. I sindacati hanno sempre collegato la legittima promozione degli interessi lavorativi dei loro membri con più ampie preoccupazioni sociali. I sindacati possono svolgere un ruolo centrale nello sviluppo di progetti di economia sociale e di mercato del lavoro, e della welfare society stessa, ispirandosi alle tradizioni di friendly society dei primi sindacati, e rappresentando gli interessi di coloro che lavorano nei nuovi settori dell'economia".*

Ma, secondo il TUC, anche i datori di lavoro possono avere un ruolo: *"Sempre di più le imprese riconoscono il legame tra lo sviluppo di mercati effettivi e lo svolgimento di un ruolo nella loro comunità. Le imprese richiedono mercati di lavoro intermedi di un genere diverso - modi di gettare ponti tra la disoccupazione e il lavoro, tra la mancanza di qualificazioni di gran parte dei disoccupati e la fame sempre più grande che le imprese hanno di qualificazioni e abilità. Questo potrebbe essere uno sviluppo molto importante, in particolare, per le piccole imprese.*

*Le imprese potrebbero sviluppare maggiormente questo approccio, sostenendo nelle loro comunità progetti nel mercato intermedio del lavoro, che tra l'altro migliorerebbero la qualità in termini di competenze della popolazione dalla quale vengono tratti gli occupati, e contribuirebbero all'evoluzione di nuovi mercati e servizi".*

Così viene argomentato che: *"L'Unione Europea si sta preparando per i significativi mutamenti che avranno un impatto sulla società e sulla sicurezza sociale negli stati membri nel corso dei prossimi dieci anni. La UE ha stabilito un ruolo importante per i partners sociali nell'aiutare a reagire efficacemente a questi mutamenti, e a preparare le imprese e le persone che lavorano di guardare con fiducia al futuro. La Commissione ha identificato alcune aree in cui possono essere sviluppati standards comuni per le istituzioni esistenti dell'economia sociale, e ha anche cominciato a esaminare nuovi modelli di lavoro e organizzazione sociale che toccheranno la vita dei cittadini nel prossimo decennio".*

E il documento conclude proponendo che *"venga sviluppato un progetto per definire ruoli innovativi e attivi per i sindacati e gli imprenditori nel contesto dell'economia sociale europea in via di espansione.*

*Il progetto potrebbe durare due anni e concentrarsi su:*  
 - *Vautazione del crescente ruolo dell'economia sociale negli stati membri e del suo ruolo nell'economia e nella società.*

- *Analisi degli approcci all'economia sociale e al suo sviluppo da parte dei sindacati e dei datori di lavoro.*
- *Proposte per l'azione futura da parte delle organizzazioni dell'economia sociale, i partners sociali e le istituzioni dell'Unione Europea".*

Il metodo proposto è il seguente:

- *"Creazione di un network e di un gruppo di coordinamento tra i sindacati e le organizzazioni dell'economia sociale, con la partecipazione di ricercatori interessati.*
- *Analisi quantitative e qualitative del ruolo dell'economia sociale e del suo impatto sullo sviluppo economico e sociale, con un'attenzione particolare a certi stati membri (rapporto preliminare).*
- *Analisi degli approcci dei sindacati all'economia sociale (rapporto preliminare).*
- *Redazione di un rapporto e di raccomandazioni per la discussione tra le organizzazioni dell'economia sociale, i partners sociali, gli stati membri, i ricercatori e la Commissione.*
- *Redazione di un rapporto finale*

*L'obiettivo sarebbe quello di proporre una nuova raccolta di informazioni sul mutamento sociale, ma soprattutto di contribuire allo sviluppo di una nuova agenda pratica per i sindacati nell'Unione Europea".*

### **3.4 Presumibili fattori di resistenza allo sviluppo del terzo settore nei settori sociali tradizionali**

In questo rapporto non si sono svolte appropriate inchieste sull'atteggiamento dei massimi raggruppamenti di forze sociali (partners sociali) nei riguardi dell'emergenza del terzo settore. Tempi e mezzi non lo permettevano. Abbiamo tuttavia raccolto opinioni di persone "privilegiate" e svolto alcune riflessioni personali degli autori. I gruppi presi in considerazione sono: a) i la-

voratori indipendenti e i loro sindacati; b) gli imprenditori e i loro sindacati; c) il movimento cooperativo tradizionale; d) gli enti e le agenzie pubbliche.

### *3.4.1 I lavoratori "indipendenti"*

I lavoratori "indipendenti" non sono soddisfatti (lo sono assai meno dei lavoratori "dipendenti") dei vari sistemi di social welfare. Hanno l'impressione che la forte "statalizzazione" di questi sistemi, largamente coincidente con un elevato tasso di fiscalizzazione degli stessi, rappresenti un rapporto costo-vantaggio per loro squilibrato rispetto a quello dei lavoratori dipendenti. Questo atteggiamento è fortemente controbilanciato dall'argomento dei sindacati dei dipendenti che proprio per le ragioni della forte incidenza della fiscalizzazione vi è un disuguale onere, per la diversa incidenza della tassazione sul reddito sui due raggruppamenti: i lavoratori dipendenti sono tassati sul reddito all'origine prima di essere pagati, i lavoratori indipendenti sfuggono di più a questa tassazione perché è tutta realizzata ex post.

Presso i lavoratori indipendenti e le loro organizzazioni sono più diffuse forme di assicurazioni sociali (malattie, pensioni, rischi vari) autonome ed eventualmente addizionali a quelle dei servizi pubblici. Essi quindi già operano di più nell'ambito del terzo settore: e come tali sono ovviamente già più inclini al suo sviluppo, di cui rappresentano una buona parte.

Nello stesso tempo i lavoratori indipendenti operano sul mercato commerciale: e in molti casi sono proprio quei prestatori di servizi che verrebbero sottoposti ad una ristrutturazione, per farne diventare servizi di scambio non commerciali. Si potrebbe configurare un timore presso gli indipendenti che lo sviluppo del terzo settore restringa la loro naturale area di mercato.

Ma anche questa visione è controbilanciata dalla considerazione che il terzo settore farebbe espandere il consumo reale dei cittadini (dipendenti e indipendenti) proprio per quelle attività di

servizio che lo stato non riesce a fornire con le sue strutture (e con i suoi dipendenti). Se l'ipotesi che molti fanno che vi sia una domanda inespressa e insoddisfatta di servizi sociali ed urbani a causa di una scarsa offerta degli stessi è esatta, il terzo settore sarebbe appunto una occasione di "liberare" delle potenzialità di consumo di cui le prime categorie di produttori a beneficiarne sarebbero proprio i lavoratori "indipendenti", molto presenti nei servizi.

Le iniziative, sindacali e non, del terzo settore - se finanziate in qualche modo (come vedremo meglio nel paragrafo 4) dallo stato - potrebbero estendersi in egual misura sia alle categorie di lavoratori indipendenti non meno che a quelle degli indipendenti. Anzi sarebbe auspicabile che le reti di scambio e gli enti operativi nonprofit siano costituiti da gruppi misti di dipendenti e indipendenti, per assicurare maggiori integrazioni sociali. E questo è del tutto possibile in un gran numero di casi immaginabili di queste reti, in ragione del contenuto dei loro servizi.

### *3.4.2 I sindacati degli imprenditori*

Il mondo padronale in linea di principio non è ostile allo sviluppo del terzo settore, se questo allevia il carico dello stato (e quindi delle tasse) e produce un allargamento dell'area di finanziamento "privato" delle attività sociali.

Più ostile lo sarebbe se con lo sviluppo di un finanziamento "sindacale" ciò potrebbe costituire un aggravio dei costi del lavoro, superiore a quello rappresentato dalla normale contrattazione salariale. Ma anche negli ambienti padronali e imprenditoriali non è escluso che si tenga nel debito conto quali sono i vantaggi di una buona contrattazione delle condizioni di lavoro e quindi anche delle relazioni sociali nell'azienda e dell'efficienza del clima operativo dell'impresa<sup>61</sup>. E dello sviluppo del rispar-

---

<sup>61</sup> Si considerino le esperienze britanniche a cui abbiamo fatto riferimento nel paragrafo 3.2.

mio contrattuale (di cui si dirà nel prossimo paragrafo) non può rimanere sensibile la categoria degli imprenditori a causa del vantaggio generale che può recare come un elevato saggio di accumulazione di risparmio e di capitali, che non fa che aumentare la disponibilità che diminuire il prezzo dei capitali necessari per gli investimenti.

Gli atteggiamenti imprenditoriali sono tuttavia in proposito quanto mai volatili e indeterminabili, a seconda della categoria di imprenditori e di imprese in questione: gli imprenditori in proprio

hanno interessi assai diversi in proposito dal management delle grandi imprese; gli industriali che si autofinanziano da quelli che devono ricorrere al mercato dei capitali; le piccole dalle grandi imprese, etc.

Ed anche la opportunità, soprattutto per le grandi imprese, che potrebbe sopravvenire da una espansione del terzo settore, di poter "finanziare" con proventi dei profitti, attività nonprofit (fondazioni, ricerca, arte e cultura etc.) con qualche facilitazione fiscale per le donazioni, è una opportunità che può cogliere le imprese in posizioni assai dissimili l'una dall'altra in ragione delle diverse circostanze operative di ciascuna di esse.

### *3.4.3 Il movimento cooperativo*

In linea di principio, il movimento cooperativo è parte costitutiva del terzo settore, anche se come si è visto, in molti paesi la loro appartenenza ad esso è contestata - sia teoricamente che fiscalmente - sotto molti aspetti.

In realtà, storicamente il movimento cooperativo ufficiale, salvo alcuni casi eccezionali, ha a tal punto perduto i suoi caratteri ...cooperativi originari, e si è a tal punto inserito nel sistema delle imprese commerciali, in tutti i suoi pregi e difetti, che l'atteggiamento di esso verso una espansione precisa della parte "nonprofit" del terzo settore stesso, è probabile dovrebbe essere

assimilabile a quello degli imprenditori ordinari. Fattori ideali, ed anche "ideologici", potranno comunque costituire un supporto importante ad una visione speciale del movimento cooperativo, specialmente nel campo dei consumi, anche da parte delle aziende più commercializzate. Esse potrebbero divenire - se gestite secondo i principi storici della cooperazione - una buona fonte di finanziamento di attività nonprofit con difficoltà oggettiva di trovare forme adeguate di finanziamento.

#### *3.4.4 Enti ed agenzie pubbliche di welfare*

In questo settore una espansione del terzo settore nelle forme che oggi si definiscono come tali, potrebbe trovare delle resistenze e delle ostilità.

I politici, e gli amministratori, seriamente preoccupati dei sovraccarichi della pubblica amministrazione rispetto alla domanda crescente di servizi urbani, sociali, ambientali, culturali, umanitari, etc. non dovrebbero che plaudire alla crescente espansione di forme di coproduzione di questi servizi, quindi anche di crescita controllata degli stessi da parte degli stessi utenti.

Tale crescita potrebbe addirittura sottrarre politici ed amministratori dalla preoccupazione di assicurare un controllo delle inefficienze e degli sprechi e degli abusi delle gestioni rispetto agli utenti, che spesso si determinano nel settore pubblico e statale. L'autogestione dei servizi che l'espansione del terzo settore potrebbe essere uno strumento per la politica pubblica di conseguire più elevate *performances* delle proprie prestazioni.

Ma l'atteggiamento degli enti e delle agenzie pubbliche è fortemente influenzato dagli interessi stessi dei politici di rispondere direttamente alla domanda politica, per assicurarsi il consenso elettorale; e da parte degli amministratori perché l'assenza di controlli degli utenti stessi, permette loro un più grande potere decisionale e una più estesa autonomia gestionale. La "burocra-tizzazione" è stato sempre un prodotto dell'interesse della buro-

crazia (che è rappresentata dai dirigenti ma si estende fino all'ultimo degli operatori, ma non agli utenti dei servizi) a estendere e perpetuare se stessa, senza adeguati controlli di efficienza. In questo quadro l'estensione del terzo settore può costituire una minaccia per la sopravvivenza della stessa burocrazia.

## **IV. Finanziamento del terzo settore e possibile ruolo dei sindacati**

### **4.1 Il problema del finanziamento del terzo settore**

Le attività del settore associativo, le imprese, o unità operative, di tipo nuovo di questo settore, come tutte le attività, hanno bisogno di risorse per finanziare la loro nascita e il loro sviluppo. Ovviamente si tratta sempre di progetti che si "autofinanziano", ovvero che ripagano i costi con i mezzi che raccolgono dai beneficiari dei servizi.

Ma sul lato del finanziamento è probabile che i meccanismi del mercato finanziario tradizionale possano ancora svolgere delle buone funzioni anche nel caso del terzo settore.

Solo che le modalità di detti finanziamenti forse dovranno essere *sui generis*. Anche in questo caso si dovranno evitare i costi di una intermediazione finanziaria che le imprese finanziarie normali fanno pagare ai loro clienti e che non è giusto che assorbano le risorse dell'autofinanziamento del terzo settore solo per ragioni di tecnica dei mercati finanziari. Forse dovrà essere maggiormente presente la finalizzazione della raccolta di fondi.

Inoltre, il finanziamento può assumere forme diverse. Alcune di queste possono vedere ancora il sindacato svolgere un ruolo determinante.

#### *4.1.1 Il finanziamento pubblico*

Le forme di finanziamento pubblico del settore associativo possono essere le più diverse<sup>62</sup>. Come è noto, le associazioni, non avendo fini di lucro, non hanno neppure facilmente capitali (salvo che nel caso delle fondazioni) che si associano per ricavare un profitto. Esse non hanno neppure, pertanto, capitali di rischio da offrire in garanzia di eventuali prestiti finanziari.

Ecco perché un intervento dello stato dovrebbe così prevedere di fornire capitali iniziali, taluni anche a "fondo perduto".

Ciò non contrasterebbe con il principio di "liberare" lo stato di parte del carico che vuole affidare, come enti sussidiari, al terzo settore. Anzi, ne costituirebbe la ragione finale. Infatti, poiché il terzo settore ha delle potenzialità che non vengono abbastanza "lanciate", in molti casi proprio per la presenza di un largo intervento dello stato, se lo stato avesse una seria intenzione di alleggerirsi di alcuni ruoli, lo potrebbe fare solo "aiutando" sia pure in una fase iniziale, degli enti sussidiari a prendere il suo posto. Naturalmente usando quelle accortezze operative che possano evitare il rischio di creare, per così dire, una "assuefazione" all'aiuto, tale da rendere il sussidio statale permanente; e quindi non più il ruolo del terzo settore sostitutivo rispetto a quello statale.

Inoltre, onde evitare le degenerazioni insite nel fornire capitali ad associazioni di incerta durata e ancor più incerto successo (soprattutto nella fase attuale che è ancora sperimentale) la forma più opportuna potrebbe essere quella del capitale concesso in leasing (un leasing con forti livelli di vantaggiosità e con o senza riscatto del bene capitale stesso, dopo un determinato periodo di fitto). Il prezzo del leasing potrebbe anche includere il costo dell'assicurazione contro la eventuale perdita del capitale. Natu-

---

<sup>62</sup>Si rimanda il lettore alla vasta documentazione contenuta nell'opera di Greffe et al. (1983) sul "finanziamento dell'economia sociale" e ai contributi alla conferenza dell'Association d'Economie Sociale (1991).

ralmente un modello di intervento siffatto va studiato caso per caso con riferimento ai diversi settori operativi in cui si svilupperebbero le attività associative.

Numerose attività associative potrebbero assicurare delle prestazioni nel quadro dei beni collettivi messi a disposizione gratuita della popolazione. In questi casi il finanziamento pubblico assumerebbe la forma di contratti di servizio, con sovvenzioni dirette dello stato, in tutte le sue agenzie (enti di sicurezza sociale, collettività locali, ecc.). Anche in questo caso, che presenta già numerose esperienze, le forme contrattuali da adottare dovrebbero essere adattate alla tipologia dei servizi resi. L'obiettivo generale sarebbe quello di evitare lo spreco di risorse, ma anche l'arbitrio nell'uso delle stesse, e realizzare una maggiore partecipazione degli utenti alla gestione delle stesse. Infatti, una gestione "contrattuale" dello stato di molte prestazioni oggi direttamente erogate dallo stesso stato, avrebbe il grande vantaggio di articolare meglio l'impegno pubblico e "avvicinarlo" agli interessi reali degli utenti (senza considerare l'effetto positivo di una migliore educazione civica degli stessi utenti).

Tale gestione contrattuale includerebbe sia la forma della concessione, sia quella della cogestione e controllo di associazioni, o consorzi, di utenti, secondo standard e parametri prestabiliti. In ogni caso previsto di finanziamento pubblico dovrebbe essere curata, soprattutto a livello dell'autorità politica, la definizione degli obiettivi perseguiti e dei criteri con i quali dovrebbero essere gestiti i servizi affidati per contratto. Ogni decisione relativa a obiettivi, criteri e priorità dovrebbe essere pubblica e pubblicizzata, al fine di evitare speculazioni, arbitrarità e collusioni illecite.

Sono stati distinti tre tipi di contratto fra stato e associazione, in proposito: di *primo impianto*, di *innovazione* e di *delegazione*. Il primo servirebbe all'unità associativa per installarsi con delle infrastrutture: l'aiuto potrebbe essere quello di un certo finanziamento, o di locali e macchinari, o anche di personale specializzato. Il secondo, che si prolungherebbe per alcuni anni, a-

vrebbe la funzione di permettere la sperimentazione di nuovi campi d'azione, e sarebbe suscettibile di verifiche di validità a tempo determinato. Il terzo - applicato a casi e settori di più consolidata esperienza - implicherebbe l'affidamento da parte della pubblica amministrazione all'unità associativa di svolgere soprattutto un compito determinato e una prestazione ben definita in anticipo.

#### *4.1.2 Il finanziamento privato*

Ma il finanziamento pubblico non è la forma unica di possibile finanziamento delle attività associative. Ovviamente, essendo il settore associativo un settore privato, anche se non commerciale e *nonprofit*, niente è più logico che questo settore venga finanziato attraverso forme private; le più note sono: le prestazioni gratuite di lavoro; i lasciti e i contributi patrimoniali da parte di grandi fortune e di grandi imprese; le quotizzazioni degli associati (club, sindacati, ecc.); e infine le forme di risparmio collettivo privato, come è il caso delle mutue, delle cooperative edilizie, dei fondi contrattuali di investimento.

Le esperienze finora note sono state finanziate con queste forme. In molti dei casi sperimentati, il lavoro gratuito degli associati, inseparabile dalla stessa attività (che non sempre occupa esterni) riduce fortemente l'effetto-occupazione di tali attività.

### **4.2 L'effetto economico del terzo settore**

Ma non bisogna sottovalutare la relazione intercorrente fra l'effetto-occupazione e l'effetto-reddito, nell'economia associativa. Infatti la partecipazione, con lavoro gratuito, all'economia associativa permette di acquisire reddito non monetario (dunque invisibile o intangibile) che ha però l'effetto di diminuire il biso-

gno di reddito monetario, e perciò l'offerta di lavoro per un salario.

Questo effetto di diminuzione della domanda di reddito monetario produce infatti un rallentamento dell'offerta reale di lavoro nel mercato monetario (ufficiale) del lavoro stesso: soprattutto del lavoro a tempo pieno, corrispondente in pratica alla media della durata del lavoro ufficiale, annuale, o settimanale o quotidiana. Tale rallentamento è ancora più forte se si considerano certi segmenti del mercato ufficiale del lavoro: per esempio i giovani, le donne e gli anziani. Questo fenomeno tuttavia non si riflette nelle statistiche ufficiali del mercato del lavoro e dell'occupazione, e soprattutto non si trasferisce in quelle della disoccupazione, giacchè questa preferenza per il lavoro gratuito o non remunerato non è presa in considerazione dalle inchieste sull'occupazione, né nelle liste di collocamento.

Poiché la riduzione virtuale di offerta di lavoro si esprime soprattutto in ridotta disponibilità al tempo pieno di lavoro, o maggiore offerta al tempo parziale, questo fenomeno non appare nelle statistiche ufficiali che continuano a registrare un'offerta indifferenziata di lavoro non soddisfatta, quando invece tale offerta è molto differenziata e molto condizionata: come si manifesta evidente quando concrete opportunità di posti, messi a disposizione per iscritti a determinate liste, vanno poi disertati dagli stessi iscritti, di fronte alle condizioni reali del lavoro stesso<sup>63</sup>.

Per valutare bene il fenomeno di cui parliamo occorrerebbe pertanto correggere assai il significato delle statistiche dell'occupazione e della disoccupazione<sup>64</sup>. L'economia associativa implica un'occupazione non remunerata (monetariamente) che di-

---

<sup>63</sup>I mutamenti nel comportamento del mercato del lavoro nella società industriale, soprattutto dal lato dell'offerta, sono stati oggetto di una letteratura molto vasta, proiettata anche verso l'esplorazione degli sviluppi futuri. Tra i tanti lavori, vorremmo ricordare Gershuny (1978), Gershuny e Miles (1983), i saggi raccolti da Henry (1980) e una ricca bibliografia in South (1980).

<sup>64</sup>Sulle fallacie delle statistiche dell'occupazione, si rimanda il lettore ai lavori di Guttmann (1978, 1979), Clarkson e Meiners (1977), Foudi et al. (1982).

minuisce la valenza di una domanda per un'occupazione remunerata. La persona non attiva potrebbe essere - con lo sviluppo dell'economia associativa - una persona in realtà solo parzialmente inattiva, perché occupata in modo informale, ma non per questo meno produttivo e meno remunerativo (da un punto di vista non formale).

Questo speciale "mercato" del lavoro informale, potrebbe essere regolato dagli stessi sindacati attraverso la creazione di una sorta di "moneta sindacale": per esempio dei "buoni" spesi all'interno del terzo settore o dell'economia associativa e cooperativa del sindacato, che i lavoratori potrebbero guadagnarsi con ore di lavoro libero e gratuito nelle attività a loro più congeniali; e che potrebbero spendere per fruire di altri servizi offerti gratuiti - sempre nello stesso mercato informale - a loro graditi o necessari.

A questo proposito si dimostra pertinente, anche se non esauriente, l'uso della definizione di "economia informale" per designare l'economia associativa. Nell'epoca della società postindustriale in cui si sviluppa fortemente un'economia informale (perché non percepibile formalmente nei sistemi ufficiali di contabilità della produzione e dell'occupazione), il valore formale dell'occupazione (e della non occupazione o della disoccupazione) non è lo stesso che quello nell'epoca della società che si industrializzava, in cui l'economia informale (non monetaria) tendeva a scomparire e in cui gli scambi di beni e servizi, e quindi anche di lavoro, tendevano a monetizzarsi. Finché non si contabilizzerà anche l'occupazione associativa (anche quella non remunerata monetariamente), nelle statistiche dell'occupazione e della disoccupazione, la valenza dell'occupazione (e della disoccupazione) odierna sarà assai differente da quella dell'epoca dell'industrializzazione: secondo una nostra valutazione personale il valore di essa dovrebbe essere dimezzato<sup>65</sup>. E finché non si

---

<sup>65</sup> Considerazioni ulteriori possono essere rinvenite in un lucido saggio di W. Leontief (1982), e nel suo lavoro in cooperazione con F. Duchin sull' "impatto sociale delle nuove

contabilizzerà anche l'occupazione associativa, l'effetto-occupazione dell'incremento del settore associativo sarà - come altre cose della mutazione in atto nelle società post-industriali - sommerso, o nascosto, o semplicemente travisato. Comunque - per tornare al tema delle forme di finanziamento - il finanziamento privato delle attività associative, soprattutto di quelle nuove e connesse ai nuovi bisogni sociali emergenti, potrebbe trovare anche forme meno convenzionali di quelle prima ricordate. La riflessione in proposito non è ancora molto avanzata su questo punto e le opinioni non sono unanimi, neppure fra i partigiani del terzo settore e dell'economia associativa.

Vogliamo comunque qui fare riferimento a due tipi di esperienze che, specialmente se combinate, ci sembrano poter essere assai efficaci, e che offrono ai sindacati l'opportunità di rivestire un ruolo di primo piano nello sviluppo sociale: le *reti di scambio informale* e i *fondi sindacali di investimento*.

### 4.3 Le reti di scambio informale<sup>66</sup>

#### 4.3.1 Il sistema dei service credits negli Stati Uniti

Nel corso degli anni '80 numerosi *States* degli USA hanno introdotto per via legislativa dei sistemi di scambi non-monetario di servizi, applicando il modello dei "Service Credits" (sviluppato soprattutto da Edgar Cahn<sup>67</sup>). Le iniziative finora conosciute non consentono tuttavia una seria valutazione degli effetti e dei meriti complessivi di questo modello, e quindi la discussione

---

tecnologie" (Leontief e Duchin 1986).Ö

3 <sup>66</sup>Le informazioni riportate in questa sezione sono desunte da Offe and Heinze (1990, 1992).

4 <sup>67</sup>Edgar Cahn è professore di diritto alla Florida International University, è stato consigliere del governo federale americano, ed è impegnato attivamente nei movimenti per i diritti civili.

scientifica e politica si muove ancora largamente sul piano teorico. Il modello dei "Service Credits" prevede la formazione di un network locale composto di persone che vogliono prestare e/o ricevere dei servizi, - prevalentemente di natura personale e domestica - facendo uso non di denaro, ma di buoni validi all'interno del network stesso. Al centro di ogni rete vi è una organizzazione, quale una associazione benefica, una parrocchia, un ospedale, o un *sindacato*. Questa organizzazione svolge la funzione di banca, dalla quale parte la circolazione dei buoni. Il network è dotato di un capitale iniziale fornito da un ente pubblico locale e/o da un soggetto privato. Partecipano al network, oltre agli amministratori, tre tipi di persone: i "donatori" (donors), i "clienti" (recipients), e i partecipanti regolari. I donatori prestano volontariamente servizi agli altri membri del network senza ricevere in cambio buoni. La loro motivazione può essere di tipo altruistico/filantropico, ma anche diretta a ottenere vantaggi personali, come beneficiare dei corsi di formazione nel campo dei servizi sociali e acquisire così delle capacità da offrire poi sul mercato del lavoro. Opposta è la posizione dei clienti, che per ragioni di salute o età sono esclusivamente consumatori di servizi. I partecipanti regolari infine sono tanto fornitori quanto consumatori di servizi: per i servizi che prestano acquistano il diritto a servizi di eguale valore da parte di altri membri del network.

Il sistema si presta a notevoli possibilità di espansione: diverse associazioni locali si possono legare fra loro e fornire un "fondo" comune e variegato di servizi, in modo che anche servizi non forniti da una particolare organizzazione possono essere ottenuti tramite una organizzazione associata. In questi casi sarà istituita autorità di controllo che svolgerà le funzioni di una "banca centrale".

#### 4.3.2. Esperienze di reti di scambio nei Paesi Bassi

Reti di scambio informali di beni e servizi si sono formate nei Paesi Bassi a partire dalla metà degli anni '80. Gran parte di queste reti sono nate per iniziativa della "Associazione nazionale dei centri per il volontariato" (*Landelijke Vereniging van Vrijwilligercentrales*). Si tratta di progetti noncommerciali diretti soprattutto alle persone con bassi redditi e molto tempo libero, e che hanno suscitato l'interesse anche del mondo politico olandese impegnato ad affrontare la "crisi del welfare state".

In queste reti generalmente vige il principio che un aiuto vale l'altro, si rinuncia cioè a distinguere i servizi offerti secondo la loro qualità. Unità di misura è la quantità di lavoro impiegato, che viene misurato in ore o in altro modo. Quando si scambiano beni si usa talvolta un sistema di punti. La maggior parte dei network hanno creato un ufficio centrale che mantiene - anche mediante un sistema di buoni - il conto degli "attivi" e dei "passivi" di ciascun membro, funzionando come una "borsa". Questi uffici centrali sono spesso impegnati attivamente a far incontrare la domanda e l'offerta dei servizi, informando continuamente i vari membri delle opportunità esistenti. Alcune iniziative hanno rinunciato al principio che imponeva di "pagare" i servizi ottenuti solo con altri servizi, e hanno ammesso la possibilità di pagare con denaro i servizi resi dall'organizzazione. Nelle reti operano anche alcuni volontari, che prestano servizi alle persone più bisognose, e le cui attività ricevono talvolta sostegno esterno tramite donazioni e assistenza pubblica. La situazione normale è tuttavia quella della reciprocità, che ha il vantaggio di evitare il senso di dipendenza unilaterale di cui in genere soffrono i clienti del volontariato.

Sebbene lo scopo esplicito dei networks sia quello di portare benefici economici ai membri evitando il ricorso al mercato per determinati tipi di servizi e beni, indagini hanno mostrato che il movente principale dei partecipanti è di natura piuttosto immate-

riale. L'appartenenza a un network crea un senso di comunità tra i partecipanti, permette loro di stabilire contatti con altre persone e talora di uscire da situazioni di isolamento. Condizione essenziale per la durata del progetto sembra comunque essere una struttura organizzativa e amministrativa composta di persone capaci e motivate.

#### 4.3.3 *La proposta di Offe e Heinze*

Claus Offe e Rolf G. Heinze chiamano il loro modello "circolo di cooperazione" (*Kooperationsring, cooperation circle*)<sup>68</sup>. Esso prevede una rete di scambio di servizi tra aggregati domestici (*household*), il cui numero può variare da alcune decine fino a circa 500<sup>69</sup>. Questa dimensione, secondo gli autori, dovrebbe da una parte assicurare il carattere "locale" del circolo, e d'altra parte assicurare degli effetti di specializzazione e creare delle economie di scala. Lo scambio sarebbe basato sul principio di equivalenza, non sarebbe però mediato dal denaro, bensì da una particolare valuta costituita da certificati o buoni non convertibili in denaro.

La valuta è espressa in termini di tempo (ore), tra l'altro per evitare meccanismi di formazione di prezzo e favorire la partecipazione di quelle persone che dispongono di poco denaro ma molto tempo, con effetti favorevoli in termini di integrazione sociale. Questo significa che il sistema rinuncia a differenziare e valutare i servizi resi secondo la qualità, cioè secondo l'abilità, lo sforzo e l'esperienza di chi lo esegue. Offe e Heinze tuttavia ritengono che vi sarebbe la tendenza verso una standardizzazione della prestazione e la definizione di una qualità "normale" e "accettabile" del servizio reso.

---

<sup>68</sup>Cfr. Offe and Heinze (1990, 1992).

<sup>69</sup>Gli autori escludono dal loro modello tanto i singoli membri degli aggregati domestici quanto le imprese.

I servizi scambiati nel circolo si concentreranno soprattutto intorno alla famiglia, la cura personale e le attività domestiche. Si suppone che in questi campi le abilità necessarie siano già largamente possedute dalle persone coinvolte, e i vantaggi del sistema sarebbero così evidenti fin dall'inizio. Inoltre una tale limitazione preverrebbe l'opposizione dei fornitori professionali di servizi più complessi e delle loro associazioni, facilitando la realizzazione del modello. Servizi specialistici per categorie speciali non sarebbero oggetto di scambio, perché altrimenti si creerebbe una sproporzione tra domanda e offerta. Verrebbero scambiati solo "*everyone's services*" per "*everyone's needs*".

Secondo Offe e Heinze delle reti di scambio di questo tipo non possono sorgere esclusivamente per l'iniziativa spontanea delle persone interessate. Il predominio del mercato e dello statalismo causato dal processo di modernizzazione ha condotto alla perdita parziale delle abilità socioculturali necessarie alla scoperta di forme spontanee di reciprocità e self-help. Schemi quali quello da loro delineato richiedono quindi di essere promosse dalle autorità locali o da altri soggetti. Per quanto riguarda l'organizzazione, un "circolo di cooperazione" può sorgere ex novo, preferibilmente sotto la forma legale di "associazione", oppure sulla base di una o più strutture organizzative preesistenti, come associazioni, comunità religiose, cooperative e *sindacati*. I sindacati e gli altri soggetti indicati potrebbero inoltre affiancare le autorità pubbliche nel creare incentivi per una elevata velocità di circolazione dei buoni, per esempio mettendo a disposizione di quei circoli che superano certi livelli di attività persone che si prendano cura dell'amministrazione o della formazione.

Una ragione per cui questa proposta dovrebbe essere di grande interesse per i sindacati è che secondo i suoi autori essa è strettamente legata a una richiesta che negli ultimi anni viene avanzata sempre più intensamente: la riduzione dell'orario di lavoro. La diffusione di "circoli di cooperazione" aiuterebbe a rimuovere alcuni ostacoli che si oppongono a questa riforma.

La maggior parte delle persone con un impiego potrebbero essere anche disposte ad accettare il taglio (o il mancato aumento) dei loro salari che seguirebbe una riduzione del loro orario di lavoro, se fossero certe che ciò avrebbe l'effetto di creare nuove opportunità di impiego per altri. Ma poiché non possono essere sicure che il loro "sacrificio" avrà realmente questo effetto - le imprese potrebbero infatti reagire a questo mutamento con strategie che non comportano un incremento dell'occupazione - tenderanno a privilegiare il loro immediato interesse personale e si opporranno alla riduzione del loro orario e salario. Poiché gli occupati e le loro famiglie rappresentano la maggioranza della popolazione, le proposte di riduzione dell'orario di lavoro incontrano un grave ostacolo.

La diffusione di reti informali di scambio di servizi può contribuire a rimuovere questo ostacolo, aumentando il valore che per il singolo lavoratore ha una unità aggiuntiva di tempo libero. Egli potrebbe occupare parte del tempo guadagnato in una rete informale, ottenendo servizi che prima doveva acquistare sul mercato, e che lo compensano almeno in parte per la riduzione di reddito.

Dal punto di vista dell'economia complessiva la "perdita" di ore di lavoro non potrebbe essere più considerata uno "spreco" di potenziale lavorativo, ma una preziosa risorsa traducibile in lavoro utile fuori dall'economia monetaria.

Se le reti di scambio informale possono funzionare da catalizzatore per una riduzione dell'orario di lavoro, questa a sua volta crea condizioni favorevoli per la diffusione delle reti informali, dando alle persone più tempo libero. Reti di scambio informale e riduzione dell'orario di lavoro - a cui Offe e Heinze aggiungono l'introduzione di un reddito incondizionale garantito (*basic income*)<sup>70</sup> - costituiscono quindi un "pacchetto" di riforme i cui elementi si sostengono e promuovono a vicenda.

Riteniamo molto fruttuoso questo approccio, che è molto vicino alle considerazioni da noi svolte sulla dinamica del terzo

---

<sup>70</sup> Si veda anche Offe (1992).

settore e sul possibile ruolo dei sindacati (cfr. soprattutto par. 4.2). Questo ruolo, in particolare, riceverebbe un forte impulso da un ripensamento dell'idea, ormai classica, dei fondi sindacali di investimento, a cui sarà dedicato il prossimo paragrafo.

#### **4.4. L'idea dei fondi sindacali di investimento**

Negli ultimi quaranta anni sono state avanzate numerose proposte dirette a creare fondi di investimento che fossero proprietà collettiva dei lavoratori e gestiti dai loro sindacati (da soli o insieme ad altri soggetti).

Nel suo scritto del 1940 *"How to Pay for the War"*, J. M. Keynes propose la costituzione di un fondo di "salari differiti" gestito dai lavoratori come mezzo per abbassare la domanda dei consumatori al livello della produzione di beni di consumo nel periodo di guerra. Questa *"accumulation of working-class wealth under working-class control"* avrebbe secondo Keynes comportato "un passo verso l'eguaglianza economica maggiore di ogni altro che abbiamo compiuto in tempi recenti". La sua proposta fu adottata (riducendone l'entità raccomandata), ma considerata strettamente una misura da tempo di guerra, e di conseguenza abbandonata dopo la vittoria.

L'autore senior di questo rapporto (nella sua qualità, allora, di consulente dei sindacati democratici italiani, e di presidente del Comitato economico dell'*Ore*, l'Organizzazione sindacale europea della Confederazione internazionale dei sindacati liberi (CISL), ha raccomandato dal 1957 la creazione da parte dei sindacati di:

*"Fondi fiduciari di investimento, amministrati dai sindacati stessi o da Enti creditizi con la partecipazione di responsabili sindacali. A questi Fondi dovrebbero confluire risorse finanziarie strappate in sede di contrattazione collettiva ai diversi livelli. Tali Fondi potrebbero rilasciare delle partecipazioni azionarie o dei titoli di credito ai lavoratori, singolarmente o per*

*gruppi aziendali, come riconoscimento del loro personale apporto alla formazione del capitale sociale. Tali fondi dovrebbero essere impiegati in investimenti produttivi nel quadro degli indirizzi fissati dagli organi di pianificazione*"<sup>71</sup>.

In Italia fu la CISL<sup>72</sup> fin dagli anni 50 ad avanzare la proposta di un "risparmio contrattuale", da realizzarsi mediante la creazione di un fondo in cui far rifluire parte dei guadagni della contrattazione collettiva. Questa proposta scaturiva dall'opposizione all'impostazione, esemplificata dal cosiddetto "Piano Vanoni" del governo (1954-55), che vedeva la soluzione al problema della insufficiente accumulazione nell'Italia del dopoguerra nella riduzione dei salari a vantaggio dell'autofinanziamento delle imprese e del reinvestimento dei profitti. La CISL non negava che occorresse ridurre i consumi e aumentare il risparmio, ma contestava che per ottenere questo risultato fosse necessario spostare la distribuzione del reddito a favore dei profitti. Il problema della scarsa propensione al risparmio dei lavoratori poteva essere risolto destinando una parte degli incrementi retributivi a un fondo da cui attingere per finanziare lo sviluppo equilibrato dell'economia italiana. Il fondo avrebbe agito nel mercato dei titoli azionari secondo le modalità proprie dei fondi comuni di investimento ("*investment trusts*"), rilasciando certificati ai contribuenti.

Così la Cisl proponeva fin dal 1956, in un documento sul Piano per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, la "*messa a risparmio di una parte, da stabilire consensualmente, dei miglioramenti retributivi e la contemporanea destinazione di questi flussi monetari verso organismi finanziari, capaci, da un lato, di tutelare efficacemente, dal punto di vista patrimoniale e del red-*

---

<sup>71</sup> Archibugi (1957), p. 510.

<sup>72</sup> Che aderiva, adottandone il simbolo, alla Confederazione internazionale dei sindacati liberi (e della quale l'autore senior di questo rapporto era a quel tempo responsabile dell'ufficio studi). Gli altri sindacati italiani erano allora affiliati alla Confederazione mondiale comunista dei sindacati, con sede a Mosca, e completamente orientati alla concezione "marxista-leninista" del ruolo dei sindacati.

dito, tale risparmio dei lavoratori, e, dall'altro, di influire positivamente sul finanziamento equilibrato del sistema" (Cisl, 1956).

In verità, la Cisl fin dal 1953, in un documento, che fu considerato basilare nei successivi indirizzi del sindacato, sulla appropriata "politica salariale" del sindacato, si schierava per *"l'opportunità di una programmazione economica nazionale che provvedesse ad un illuminato orientamento dell'impiego degli scarsi capitali a disposizione, anche tramite un controllo qualitativo degli investimenti, o ad una appropriata politica dei consumi, nello spirito della massima e più efficiente utilizzazione delle risorse nazionali e della lotta contro tutte le forme di isterilimento e di consumo antisociale della ricchezza a disposizione"* (Cisl, 1953). Ed è in ragione di dare corpo a questa politica di orientamento degli investimenti che la Cisl pensò alla formazione di un "risparmio contrattuale" e alla costituzione di un Fondo sindacale di investimento: come strumento di questa partecipazione ad un più organica ed "illuminata" politica di piano.

In un convegno (1958) appositamente organizzato dalla Cisl cui si invitarono i massimi responsabili pubblici e privati della politica di sviluppo, il Segretario generale della Cisl ribadì *"la disponibilità del sindacato dei lavoratori per la realizzazione di una politica salariale che potesse stimolare al massimo, attraverso il collegamento con la produttività e la messa a risparmio di parte degli incrementi retributivi, l'espansione equilibrata e stabile del sistema"* (Cisl 1958).

In quell'epoca, la proposta della Cisl per la realizzazione, sul piano "privato-collettivo" (come era definito) del risparmio dei lavoratori aveva alcune particolari motivazioni: si sosteneva che *"l'aspetto più problematico dell'assetto esistente di finanziamento dello sviluppo" era costituito "dall'eccessiva concentrazione degli investimenti, attraverso l'autofinanziamento, in particolari attività produttive e in determinate zone, dando così luogo a sfasature settoriali e regionali ad un tempo, in contrasto con un armonico e generale sviluppo dell'economia"*. (Cisl, 1959).

Nel 1961, ad una Conferenza triangolare (convocata su sua sollecitazione) la Cisl ebbe modo di ribadire la sua richiesta di una politica che mirata alla *"destinazione a risparmio di parte dei miglioramenti salariali, e indirizzando poi tale risparmio, attraverso apposite istituzioni finanziarie, gestite con la partecipazione dei lavoratori, ad investimenti mobiliari"*(Cisl 1961) e nel 1962 fu deliberato dalla Cisl un apposito documento che poneva l'accento *"sugli aspetti tecnico-funzionali da prendere in considerazione per la attuazione della politica di risparmio contrattuale, a partire dalla necessaria premessa legislativa per la costituzione di un particolare fondo di investimento"* (Cisl 1962).

E il risparmio contrattuale o fondo sindacale di investimento entrò a far parte della costante posizione della Cisl all'epoca (dal 1964 fino agli inizi degli anni '70) per una più spinta politica di programmazione (socio-economica) dello sviluppo, che cercò di attuarsi in Italia, con la elaborazione di un primo piano nazionale quinquennale e la istituzione di alcuni enti di gestione della programmazione economica (un Ministero e un Istituto di studi ad hoc).<sup>73</sup> Nel 1963, comunque, un gruppo di parlamentari vicini alla Cisl, presentano una proposta di legge per la istituzione di un particolare organismo finanziario destinato a raccogliere ed investire sul mercato dei capitali il risparmio dei lavoratori: risparmio da realizzare attraverso la facoltà alle parti sindacali, dopo aver raggiunto l'accordo, di stabilire che una parte dell'incremento retributivo fosse pagato al lavoratore non in contanti, ma mediante rilascio agli stessi di speciali certificati nominativi di un particolare fondo di investimento."<sup>74</sup>

Nel progetto si precisava che era lasciata piena libertà di rifiutare una tale forma di pagamenti e quindi di non porre a risparmio una parte dei miglioramenti ottenuti.

---

<sup>73</sup> Le successive fasi delle posizioni dei sindacati italiani in favore della programmazione economica sono documentati in un volume pubblicato dalla Cisl nel 1964: *la Cisl e la programmazione dello sviluppo* (Cisl 1964).

<sup>74</sup> Sul dibattito suscitato da questa presentazione la Cisl pubblicò un libro (Cisl 1965)

*"La misura della quota di miglioramento da destinare a risparmio - si precisava inoltre in un documento del sindacato destinato alla politica di gestione di questa possibilità contrattuale - dovrà naturalmente commisurarsi alle particolari condizioni della categoria, del settore o dell'azienda di cui si tratta, tenendo anche nel giusto conto la situazione economico-finanziaria di quel particolare momento"* (Cisl, 1965, p.33).

In quell'epoca, anche in Germania, si è discusso ampiamente il problema di un fondo di investimento dei lavoratori. Fin dal 1957 B.Gleitze, un consulente del DGB, proponeva in Germania che i datori di lavoro versassero obbligatoriamente, sotto forma di azioni o obbligazioni, una parte dei profitti in un fondo di investimento dei lavoratori, ma rifiutava decisamente la creazione di un unico fondo centrale. Piuttosto raccomandava una pluralità di fondi in competizione tra loro, tra cui i lavoratori potevano liberamente scegliere, oppure non competitivi ma legati a una industria o regione. Una versione modificata del piano di Gleitze venne fatta propria nel 1961 dalla Confederazione tedesca dei sindacati (DGB)<sup>75</sup>. In un memorandum pubblicato congiuntamente nel 1964 dalle chiese cattolica e luterana della Germania veniva raccomandata l'introduzione di un sistema di fondi di lavoratori stabilito mediante la contrattazione collettiva, da attuarsi principalmente a livello d'impresa.

E nello stesso periodo fu proposto un "Programma per la formazione di un patrimonio da parte dei lavoratori dell'industria edilizia" (detto anche "programma Leber" dal nome del Presidente di quel sindacato) nel quale si prevedeva che l'1,5% dei salari pagati fosse destinato dall'imprenditore ad un fondo di investimenti, che avrebbe rilasciato ai singoli lavoratori speciali certificati per il valore corrispondente ai versamenti effettuati per suo conto, come titoli di proprietà al fondo comune. Le somme gestite dal fondo potevano essere investite nella stessa azienda (attraverso il possesso dei suoi titoli azionari o obbligazionari) o in altre aziende del settore; e potevano essere

~~impiegati per prestiti ai lavoratori del settore per la costruzione~~

<sup>75</sup> Cfr. Brems (1975), p. 18.

gati per prestiti ai lavoratori del settore per la costruzione di una casa. Il programma Leber prevedeva poi tutta una serie di modalità gestionali, tali da garantire il lavoratore del pieno accesso al suo patrimonio mobiliare. Il Leber (1964) stesso sosteneva: *"Qualunque soluzione che escluda i sindacati, o qualunque soluzione con la quale i sindacati escludono se stessi, contrasta con il diritto, irrinunciabile in un ordinamento economico libero, che è quello delle parti di un contratto collettivo di stabilire liberamente le condizioni di lavoro e di reddito...Una soluzione ottenuta mediante contratto consente un massimo di adattamento pratico alle condizioni particolari di ciascun settore economico e il coordinamento fra loro delle soluzioni per vari settori economici, con un intelligente inserimento delle medesime in un quadro generale"*.

Il programma Leber ricevette un sostanziale appoggio dal DGB, dichiarandosi a favore di un ampliamento dell'oggetto contrattuale, in modo da favorire, sulla base del contratto, la formazione di risparmio dei lavoratori da destinare ad investimenti produttivi.

Nei primi anni settanta tutti e tre i maggiori partiti tedeschi presentarono dei progetti sui fondi di investimento dei lavoratori, ma il contenuto di un accordo di coalizione in questo senso stabilito nel 1974 non fu mai tramutato in legge.

Sempre agli inizi degli anni 60, anche in Gran Bretagna si iniziò a parlare di risparmio contrattuale, piuttosto in relazione ai rischi di inflazione salariale, che alle necessità di accumulazione capitalistica finalizzata e programmata come in Italia. Il Tuc manifestò tuttavia sempre molta prudenza e diffidenza verso il risparmio contrattuale. Molto interessante però fu una proposta di uno studioso dei sindacati, lo Steuer, che mirò ad una "regolazione automatica dei salari" attraverso la fissazione (attraverso un organo ufficiale) di un limite massimo di incremento salariale "non inflazionistico", oltre il quale la contrattazione collettiva avrebbe ugualmente potuto svolgersi liberamente ma ad una condizione: che raggiunto quel limite, avrebbe corrisposto quan-

to guadagnato in più non in contanti, ma accreditandolo sempre ai lavoratori mediante un fondo speciale da istituire. Le somme si sarebbero liquidate successivamente ai lavoratori, quando le condizioni lo avrebbero permesso.<sup>76</sup>

Analoghe proposte vengono fatte in quel periodo in Francia<sup>77</sup>. Inoltre progetti sui fondi di investimento dei lavoratori furono presentati dai sindacati dei Paesi Bassi nel 1964, dalla confederazione sindacale danese nel 1971 e dal Labour Party britannico nel 1973. Nessuno di questi progetti fu tuttavia realizzato<sup>78</sup>.

Il paese che più avanzò sulla strada della realizzazione pratica dell'idea di fondo di investimento dei lavoratori è certamente la Svezia. La vasta discussione intorno a questo tema, che non si limitava ai sindacati e al Partito socialdemocratico, culminò nel rapporto preparato nel 1975 da Rudolf Meidner e i suoi collaboratori su incarico della confederazione sindacale svedese (LO), e che al congresso del LO del 1976 fu accolto come base per la politica sindacale successiva.

*"Il funzionamento dei fondi di investimento dei lavoratori può essere descritto assai succintamente nel modo che segue. La proprietà di parte dei profitti ottenuti in una impresa è semplicemente trasferita dai proprietari precedenti ai dipendenti come collettività. Una quota - proponiamo il 20 per cento - del profitto è messo da parte per i dipendenti. Questo denaro tuttavia non esce dall'impresa. Invece, l'impresa emette azioni per quell'importo, e queste vengono trasferite al fondo dei dipendenti"*<sup>79</sup>.

Nelle intenzioni originarie, il fondo dei lavoratori doveva servire a risolvere il problema degli extraprofiti guadagnati da una parte delle industrie svedesi come conseguenza della politica salariale solidaristica praticata dai sindacati dagli anni '50 in poi. Ben presto l'idea acquistò un significato "anticapitalistico", e fu fortemente osteggiata dalle associazioni imprenditoriali e dai

---

<sup>76</sup>Cfr. Steuer (1962), p.250.

<sup>77</sup>Vedi per esempio Walter (1964).

<sup>78</sup>Brems (1975).

<sup>79</sup>Meidner (1978), p. 47

partiti nonsocialisti. Dopo il suo ritorno al governo, il partito socialdemocratico introdusse nel 1984 i fondi dei lavoratori, tuttavia in una forma molto "annacquata" (R. Meidner) e largamente simbolica rispetto al piano sindacale. Furono creati cinque piccoli fondi regionali, finanziati con una tassa sugli extraprofitti e usati per acquistare quote sul mercato azionario. I fondi dovevano essere annullati dopo sette anni, e alla fine di quel periodo, nel 1991, i fondi coprivano meno del cinque per cento del valore totale del mercato azionario svedese<sup>80</sup>.

Nel suo complesso il dibattito sui fondi sindacali di investimento che si sviluppò in tutti i paesi europei, ed anche negli Usa, tra gli anni 60 e gli anni 70, assunse forme che si distinguevano con fatica dai più antichi schemi di "azionariato operaio" che hanno pervaso in tutta la prima metà del secolo il riformismo sociale<sup>81</sup>. Certamente il ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva vi fu spesso sollecitato in modo assai più evidente ed importante rispetto ai precedenti schemi di azionariato operaio e al movimento per la "partecipazione agli utili" che ugualmente nel passato aveva tentato di introdursi come riforma al sistema "puro" dell'impresa capitalistica. Tuttavia tale ruolo sindacale, per quanto presente, come si è visto, in quasi tutte le proposte esaminate, non era mai bene definito. Soprattutto, vi è stata latente sempre una tendenza - anche da parte dei sindacati che lo sollecitavano - a far riconoscere il sistema, e i fondi così creati, da leggi statali, quasi come estensione giuridica, attraverso una sorta di "riconoscimento", e di conseguente "protezione",

---

<sup>80</sup>Meidner (1993), p. 221-225.

<sup>81</sup>Sulla storia dei modelli di azionariato operaio e di partecipazione agli utili si veda Poole (1989). Notiamo che questi modelli hanno negli ultimi anni attratto nuovamente molta attenzione, che si è manifestata in una vasta letteratura sull'argomento. Tra i tanti si veda l'influente volume di Weitzman (1984), e inoltre Bradley e Gelb (1983, 1986), Fitzroy e Kraft (1987), Meade (1989) e il numero speciale dedicato al "*profit-sharing*" dell'*International Journal of Industrial Organization* (vol. 6, 1988). Ma soprattutto si veda il rapporto PEPPER preparato da Milica Uvalic per la Commissione Europea (DG V), che offre un'ampia panoramica sullo stato della partecipazione agli utili dei dipendenti nei vari paesi della Comunità Europea (Commission of the European Communities 1991). Il rapporto PEPPER contiene anche una utile bibliografia su questi temi.

da parte dei pubblici poteri, della eventuale iniziativa contrattuale. Insomma sembra come se i sindacati non avessero voglia di assumersi per sé e per intero la responsabilità dell'iniziativa contrattuale in materia, sia verso la controparte contrattuale (i datori di lavoro), che verso gli stessi propri associati.

Ebbene, fu proprio in questo spirito che la primitiva proposta Cisl degli anni 50, già leggermente corrotta negli anni 60 (con la proposta di "legge" dei parlamentari *pro-labor*), fu totalmente deformata negli anni 70 con la esplicità richiesta di una legge che "tassasse" i salari e i contratti di tutto il paese di un 0,50% con la creazione di un Fondo - peraltro gestito in modo tripartito (Governo, sindacati padronali e lavoratori), che, per quanto chiamato "di solidarietà", veramente veniva ad assumere il carattere di un normale istituto pubblico di finanziamento degli investimenti; e veniva così perdendo completamente il concetto e il carattere di un risparmio determinato caso per caso dalla attività contrattuale, plasticamente e flessibilmente aderente alle diverse circostanze, e finalizzato nel suo insieme dai partecipanti alla operatività "mutua" nel settore degli investimenti sociali.

In questa ulteriore occasione, l'autore senior di questo rapporto, che era stato l'ispiratore della primitiva politica salariale e contrattuale della Cisl (negli anni 50), raccomandò ancora una volta - in numerosi interventi nel dibattito acceso che si ebbe in Italia in quel periodo<sup>82</sup> - che il sindacato si dichiarasse disponibile:

*"a devolvere tutti gli incrementi contrattuali salariali dei rinnovi (salvo alcune eventuali eccezioni) a un Fondo Nazionale di sviluppo dell'occupazione, creato dagli stessi sindacati. In tal modo si sarebbe certi che i sacrifici che i lavoratori farebbero*

---

<sup>82</sup>Una buona eco del dibattito può essere la raccolta di opinioni su tema "*Controllare l'accumulazione*", pubblicata dalle Edizioni Lavoro nel 1981 (Merlo 1981); gli interventi di Franco Archibugi sono nei seguenti scritti: "Fondo di solidarietà: un pasticcio all'italiana"(1981); "Fondo di solidarietà: un giuoco agli equivoci" (1981); "Dal risparmio contrattuale al Fondo di solidarietà" (1981).

*in termini di salario non speso, si tramuterebbero sicuramente in risparmio e in investimento*"<sup>83</sup>.

Questi investimenti dovevano essere convogliati soprattutto su alcuni settori sociali, come edilizia, i trasporti e l'informatica. Questa politica avrebbe dovuto accompagnarsi a una:

*"campagna contrattuale per la riduzione della durata annuale e giornaliera del lavoro (da 40 a 36 ore settimanali, possibilmente con introduzione di turni) e accettazione anche di durate inferiori (4 ore giornaliere) a salario ridotto proporzionalmente*"<sup>84</sup>.

Di fronte alle ipotesi avanzate circa il ruolo dei sindacati e dello stato nel "Fondo di solidarietà" si riaffermavano due punti fondamentali:

1. *"l'accantonamento deve essere promosso, gestito e amministrato dai lavoratori e per essi dai sindacati;*
2. *l'accantonamento - seppure realizzato in modo disarticolato e aderente alle diverse opportunità contrattuali - deve rifluire in un unico fondo gestito con criteri uniformi, anche se multipli, a livello di economia nazionale*"<sup>85</sup>.

Il Fondo sindacale, a differenza di un Fondo pubblico, è proprietà dei lavoratori; a essi si distribuiscono quote e azioni, più o meno vincolate, di proprietà (quote variamente proporzionate all'effettivo ammontare di prelievo sui singoli salari)<sup>86</sup>. E nello stesso contesto si prospettava per l'idea dei fondi dei lavoratori un superamento del loro significato tradizionale:

*"Se queste forme di inserzione del sindacato nella proprietà capitalistica (che tenderebbero dapprima a circoscrivere e diminuire la proprietà capitalistica privata, ma insieme a bilanciare il crescente capitalismo di stato) si evolvessero, non sarebbe ciò un modo di configurare nuovi modelli di gestione (e di autogestione) dell'economia sociale, in un contesto di efficiente*

---

<sup>83</sup> Archibugi (1978a), p. 195-6

<sup>84</sup> Archibugi (1978a), p. 200.

<sup>85</sup> Archibugi (1981a), p. 52.

<sup>86</sup> Archibugi (1981b), p. 34.

*pluralismo delle iniziative e dei poteri? Non sarebbe il modo di sfuggire alla storica (e ormai antistorica) dicotomia: o capitalismo privato o capitalismo di Stato, inserendovi strutture nuove e un "terzo settore", che potrebbe forse garantire quella "socializzazione" che i modelli statalisti non hanno saputo garantire?"<sup>87</sup>*

Comunque è bene anche sottolineare a conclusione di questa rievocazione storica di almeno tre decenni di dibattiti sul risparmio contrattuale e sui fondi sindacali di investimento, che - al di là dei caratteri sottolineati di incertezza, e presumibilmente per ragioni e per l'influenza di altri fattori che vanno ben al di là di quei caratteri di incertezza - tutti questi tentativi riformistici o innovativi (che possiamo mandare sotto il nome complessivo di "risparmio contrattuale") non hanno avuto alcun successo: e ciò, non nel senso che sono stati attuati ed alla lunga hanno deluso o soddisfatto poco i lavoratori e la società nel suo insieme, bensì nel senso che non hanno mai veramente visto la nascita, in modo chiaro e diffuso da poter essere considerati una vera e propria esperienza.

#### **4.5 Fondi sindacali e finanziamento del terzo settore**

Come si è detto sopra, in materia di finanziamento del terzo settore un ruolo importantissimo ed assolutamente appropriato potrebbe svolgerlo il movimento sindacale stesso.

Infatti un finanziamento importante del settore associativo potrebbe essere assicurato mobilitando il risparmio dei lavoratori salariati stessi attraverso la capacità contrattuale dei sindacati e la forza associativa che essi esprimono. Fra l'altro il sindacato è una delle espressioni più significative e rappresentative del settore associativo, occupando, direttamente o indirettamente, un notevole ammontare di forza lavoro, con funzionari remunerati e altre attività collaterali. Ebbene, nella sua attività contrattuale

---

<sup>87</sup> Archibugi (1981b), p. 34.

per garantire salari sempre più elevati, il sindacato svolge un ruolo che influenza sensibilmente i processi distributivi.

In primo luogo, il sindacato cerca di far partecipare i lavoratori dei settori ad alto tasso di produttività ai profitti di questi stessi settori.

In secondo luogo, premendo affinché i salari dei lavoratori nei settori a basso tasso di produttività eguaglino quelli dei lavoratori dei settori ad alto tasso di produttività, i sindacati modificano i prezzi relativi di ciascuno dei settori, in modo che l'intera compagine sociale viene a beneficiare dei vantaggi dell'incremento della produttività realizzata nei settori ad alto saggio di produttività (dappoiché le strutture prevalenti dei mercati impediscono una redistribuzione generalizzata di tali vantaggi attraverso la diminuzione dei prezzi dei prodotti dei settori ad alto tasso di produttività).

In terzo luogo il sindacato influenza i processi distributivi, negoziando con i governi il livello e la curva progressiva dei prelievi, sia fiscali che previdenziali, sui redditi (dei lavoratori e non) e la direzione dell'impiego delle risorse pubbliche in tal modo raccolte.

Ora, è noto che negli schemi usuali di politica economica si chiede quasi sempre ai sindacati di contenere le richieste salariali entro limiti che non superino i saggi di incremento medio complessivo della produttività a livello dell'intero sistema economico. L'argomento principale è che gli aumenti salariali si traducono, quasi totalmente, in consumi finali addizionali, mentre il risparmio e gli investimenti hanno sostanzialmente la loro fonte nei redditi da capitale.

Se non si assicura un adeguato margine di profitti alle imprese si scoraggiano gli investimenti e si produce disoccupazione: così si dice. I sindacati obiettano spesso che non è detto che la fonte esclusiva degli investimenti debbano essere necessariamente i profitti; né che i salari si convertano necessariamente in consumi finali. In fondo è da questa obiezione che è nata l'idea di istituire dei *fondi sindacali*, gestiti dagli stessi sindacati, che

raccogliono un "*risparmio contrattuale*" dei lavoratori, cioè un risparmio stabilito in sede di contrattazione collettiva, sia a livello nazionale, come a livello settoriale, regionale o anche d'azienda.

Come si è detto, alcuni hanno visto nei fondi sindacali o salariali di investimento un mezzo per trasformare la natura capitalista del sistema economico odierno: per creare un "capitale senza padrone"(come si esprimeva il "Piano Meidner" per i sindacati svedesi). Tuttavia le proposte e le discussioni in proposito sono assai più numerose delle esperienze. E anche in seno al movimento sindacale, ripetiamo, vi sono numerose riserve in proposito: soprattutto fra coloro che preferiscono i sindacati nel loro ruolo tradizionale, come gestori del mercato del lavoro, attraverso la contrattazione collettiva e, al massimo, come negoziatori con il governo delle misure di politica economia generale<sup>88</sup>.

L'esercizio, da parte dei sindacati, di responsabilità in materia di attività finanziarie solleva molta diffidenza e si sostiene che esso non vi avrebbe né l'esperienza né le strutture adeguate. E in effetti, la formazione di fondi sindacali di investimento sarebbe di valore e significato limitati se tali fondi dovessero poi confluire nei canali del mercato finanziario ordinario, alimentando la domanda di capitale a tassi di mercato, e se tali impieghi dovessero essere remunerati con profitti normali di un'impresa finanziaria.

I fondi sindacali, però, potrebbero costituire proprio un canale alternativo di accumulazione finanziaria, per sua natura diverso dal settore mercantile del mercato dei capitali, e che potrebbe essere adatto a finanziare appunto le attività del terzo settore, anch'esse senza fini di profitto. Su questo punto è opportuno riportare una lucida considerazione di Giorgio Ruffolo sui fondi

---

<sup>88</sup>Uno dei documenti più importanti della Confederazione internazionale dei Sindacati affrontava il tema senza molto interesse e in termini piuttosto negativi. Si tratta del noto documento *Keynes plus*, redatto per fronteggiare le politiche economiche restrittive dei governi europei negli anni 70.

sindacali di capitale, a commento di proposte emergenti in questa direzione.

*"La proposta di utilizzare la forza contrattuale dei sindacati per costituire un fondo di capitale sindacale è diventata, per alcuni partiti e correnti sindacali socialiste, la 'via maestra' alla socializzazione. Le aspettative suscitate in questo campo, di trasformare, attraverso i fondi sindacali, addirittura la natura capitalistica del sistema, sembrano tuttavia esagerate, e in qualche modo, fuorvianti. La natura capitalistica è legata, infatti, molto più alla logica di impiego dei fondi che alla loro origine. Un Fondo sindacale che, che gestisca le sue risorse seguendo la stessa logica di una impresa o di una banca (e quale altrimenti?) non muta granchè la natura del sistema capitalistico: si limita ad adeguarvisi. E' più facile, invece, che muti la natura del sindacato, trasformandolo da associazione solidaristica in impresa speculativa.*

*Tutt'altra cosa sarebbe l'impiego di risorse sindacali accumulate nel Fondo in attività qualitativamente diverse da quelle capitalistiche, senza fini di lucro, riservate ad associazioni promosse dallo stesso sindacato. In tal caso ....il sindacato estenderebbe la sua capacità di rappresentanza dalla sfera, tendenzialmente ristretta, della 'forza di lavoro' a quella, sempre più ampia del 'consumo' e dell'attività autonoma: contribuendo a trasformare gradualmente quella che oggi è considerata come la zona passiva, appunto, del consumo, in una sfera attiva di iniziative autonome, autograticanti, autogestite.*

*In tal modo, si aprirebbe al sindacato, stretto oggi, da una parte, dalle limitazioni che l'esigenza oggettiva di una politica dei redditi gli impone e, dall'altra, dalla prospettiva di un graduale restringimento della sua base di massa, un nuovo campo, nel quale estrinsecare e prolungare la sua natura originaria e autentica di organizzazione solidaristica, anzichè piegarla verso modelli estranei ed eterogenei"<sup>89</sup>.*

---

<sup>89</sup> Così Ruffolo a p. 211 del suo libro "La qualità sociale" (1985). Giorgio Ruffolo è stato presidente di un gruppo di esperti incaricati dalla Commissione Europea di "riflettere sulle

Ovviamente le modalità di distribuzione e assegnazione dei fondi alle iniziative del terzo settore dovrebbero essere studiate ulteriormente con molta attenzione; essere oggetto di meccanismi che sono tutti da inventare in una logica di ingegneria finanziaria e di organizzazione dei servizi.

Una iniziativa comunitaria europea in tale direzione - da assumersi con il concorso e la piena intesa dei sindacati - sarebbe quanto mai opportuna ed efficace.

#### **4.6 Fondi sindacali e programmazione dello sviluppo**

L'entrata in forza dei sindacati nel "finanziare" delle attività sociali, è stata però sempre pensata come un aspetto (e solo un aspetto) di una politica più generale mirata ad un nuovo modello di gestione della economia: modello in base al quale - pur lasciando al "mercato" la più ampia funzione di "rivelatore" delle preferenze dei consumatori finali - si organizzasse in maniera più "negoziata" e conseguentemente più programmata, meno casuale e meno soggetta alle distorsioni monopolistiche ed informative che si producono nel mercato stesso, l'impiego delle risorse strategiche della comunità, prime fra tutte il lavoro e l'ambiente e lo sviluppo delle diverse attività produttive .

Così a conclusione di un rapporto di un gruppo di studio (di cui erano membri) costituito nel 1975 dalla Commissione delle Comunità europee<sup>90</sup>, Jacques Delors, Stuart Holland e l'autore senior di questo scritto, "ridefinendo una strategia economica"

---

nuove caratteristiche dello sviluppo socio-economico". Il rapporto preparato dal gruppo si è soffermato anche sul sistema di "auto-organizzazione sociale" o "terzo Sistema". (Commission of the European Communities 1977.

5 <sup>90</sup>"Maldague Report" (Commission of the European Communities 1976) (dal nome del Presidente del Gruppo, allora Commissario al Piano del Governo belga, Robert Maldague).

per i paesi membri, sollecitavano "principali mutamenti nelle istituzioni"<sup>91</sup>:

*"Il successo di un tale sforzo dipende essenzialmente dal mutamento dei rapporti tra i tre principali attori nel sistema presente: stato, sindacati e organizzazioni imprenditoriali. Deve riguardare le seguenti nuove dimensioni.*

- *Un ampliamento del negoziato tra i soggetti della vita economica, sia per quanto riguarda i contenuti, sia per quanto riguarda coloro chiamati a partecipare ai negoziati. Rispetto ai contenuti, è importante tener conto non soltanto del reddito diretto delle parti coinvolte (salari e profitti), ma anche della distribuzione (reddito non guadagnato), dei fattori indiretti (esazione fiscale, trasferimenti) e fattori qualitativi (condizioni e orario di lavoro, partecipazione alle decisioni nell'impresa);*
- *Una democratizzazione dei processi decisionali, tra governo centrale e locale, datori di lavoro e sindacati;*
- *Una nuova cornice istituzionale per la negoziazione sul cambiamento [...];*
- *Un rafforzamento del primato del dibattito politico e un ampliamento delle competenze decisionali politiche [...];*
- *Una nuova cornice di pianificazione, per aiutare i rappresentanti dei gruppi sociali rilevanti a realizzare le scelte un volta fatte [...]" (p.185-86).*

In questo contesto gli autori, disegnando un nuovo modello di sviluppo, raccomandavano in materia di politica degli investimenti, insieme ad altri suggerimenti, di:

*"creare possibilmente un fondo di investimento di tipo svedese, nel quale le imprese siano tenute a versare parte dei loro profitti, e dal quale possano essere prelevate risorse solo dopo avere consultato o ottenuto il consenso dei sindacati" (p.189).*

E progettando il cambiamento, essi sostenevano:

*"[...] per ottenere qualche progresso nel cambiamento del modello di sviluppo, devono essere fatti cambiamenti paralleli an-*

---

<sup>91</sup>Le citazioni che seguono sono tratte da F.Archibugi, J.Delors and S.Holland, "Planning for Development", nel libro a cura S.Holland ed., *Beyond Capitalist Planning* (1978).

*che riguardo all'accesso delle parti interessate alle decisioni sul cambiamento stesso. Questo implica non solo un ampliamento dell'area per la negoziazione del cambiamento verso un maggiore coinvolgimento dei sindacati, ma anche un maggiore spazio per la rappresentanza dei gruppi di consumatori, rappresentanti regionali e locali, etc."* (p.192-93).

Tutto questo si può realizzare attraverso un allargamento dell'informazione e della contabilità economica, in funzione degli obiettivi della negoziazione di piano.

*"I conti ampliati dovrebbero essere messi a disposizione come dato di riferimento per i negoziati sui salari e per i negoziati sindacali sulle condizioni lavorative e sociali, nonché per i negoziati nazionali sulle politiche economiche. Dovrebbero essere inclusi bilanci annuali e programmi di medio termine allo scopo di valutare il risultato rispetto agli obiettivi: per esempio, reddito diretto (prima e dopo la tassazione); trasferimenti sociali, infrastruttura pubblica e sociale, accresciuto tempo libero, riduzione di ineguaglianze, miglioramenti della qualità della vita e delle condizioni di lavoro; i conti del governo centrale, degli enti locali, e delle istituzioni della sicurezza sociale allo scopo di coordinare le loro attività e quindi eliminare duplicazioni, sprechi e la destinazione inappropriata di risorse rispetto agli obiettivi perseguiti; più i vari negoziati sulle condizioni sociali, compresi gli accordi tra datori di lavoro e sindacati.*

*Non solo si dovrebbe aumentare l'ampiezza dei negoziati tra lo stato, la direzione delle imprese e i sindacati (quantificando il più possibile gli aspetti qualitativi), ma anche gli obiettivi principali e le loro interrelazioni dovrebbero essere specificate e integrate in "tavole di riferimento" in modo tale da fornire un quadro contabile coerente" (p.194).*

E infine la capacità di vivere delle piccole e medie imprese dovrebbe essere migliorata anche *"favorendo la creazione di nuove imprese capaci di innovare e rispondere ai bisogni della società, e in particolare imprese cooperative possedute e controllate dai lavoratori stessi"(p.197).*

Si coglie in queste affermazioni generali dei tre autori (fin dal 1975-78) , una specie di trinomio su cui una nuova politica sociale viene disegnata: 1) programmazione economica societale negoziata dai partners sociali; 2) imprese di autogestione a finalità sociale (terzo settore); 3) risparmio contrattuale-fondo sindacale, per investimenti a finalità sociale. Le tre linee di guida costituiscono come tre aspetti di un cambiamento del modello di sviluppo<sup>92</sup>

#### **4.7. Il ruolo del sindacato nella gestione del mercato del lavoro e delle forme nuove di produzione e di lavoro**

La creazione di uno strumento per la promozione del terzo settore quale quello dei fondi sindacali (con le implicazioni di occupazione che ne deriverebbero) si basa su una generale revisione del ruolo del sindacato, che sembra, purtroppo, incontrare ancora molte resistenze e molte incomprensioni, legate a uno spirito conservativo che permea ancora le strutture della leadership sindacale. Vale la pena di soffermarci rapidamente su questo punto, che implicherebbe uno dei mutamenti più rilevanti della società post-industriale.

In questa società, infatti, il lavoratore stesso si trova a ricoprire ruoli differenti, assai più intensamente di prima, quando i ruoli sociali erano assai più rigidi. Il sindacato non può non riflettere questa situazione; esso deve seguire i lavoratori da lui rappresentati in questi nuovi e multipli ruoli, pena il rischio (già sperimentato nel caso dei sindacati più conservatori nel mondo industriale) di perdere la convinta adesione dei lavoratori stessi.

Il sindacato è così obbligato a rappresentare in qualche modo non solo il lavoratore in quanto tale, ma anche il lavoratore in quanto consumatore, il lavoratore in quanto risparmiatore, il la-

---

<sup>92</sup> Ulteriori più dettagliati riferimenti ai rapporti fra contrattazione collettiva, sindacati e programmazione economica si possono trovare in altri scritti di F.Archibugi del periodo (1978a, 1978b, 1981c).

voratore in quanto utente dei servizi pubblici, e da ultimo (con l'espandersi del fenomeno associativo di cui trattiamo) anche il lavoratore in quanto membro di comunità auto-consumatrici, ovvero - che è lo stesso - auto-produttrici, essenzialmente di servizi<sup>93</sup>. L'intervento del sindacato in questi campi non implica una duplicazione incompatibile di funzioni sociali dello stato, ma al contrario una duplicazione non solo compatibile ma anche auspicabile, perché coerente con una concezione pluralista della società politica moderna che ha bisogno di controbilanciare i poteri crescenti dello stato. Qui è il caso di sottolineare che l'allargamento dei compiti istituzionali e funzionali del sindacato si inquadra nella necessità di gestire in qualche modo il contenimento di una "statalizzazione" crescente (e peraltro impossibile), attraverso la promozione di attività sostitutive, a un tempo private ma collettive, fuori del mercato o meglio senza scopi di profitto. In altri termini, si inquadra nella crescita già ampiamente descritta del terzo settore o "settore associativo".

Il sindacato si farebbe in tal modo promotore dello sviluppo di attività (e dunque di un'offerta) di servizi terziari e quaternari generatori di nuova occupazione (a bassa intensità di capitale) attività che nel mercato capitalistico tradizionale non troverebbero le condizioni adatte a svilupparsi, a causa di una loro scarsa suscettibilità a stimolare imprenditorialità; mentre lo stato non potrebbe svilupparle per le limitazioni finanziarie già dette.

Così il sindacato (che rappresenta già per sé stesso un'importante istituzione dell'economia associativa) si farebbe promotore dello sviluppo di altre istituzioni della stessa economia associativa. E ritroverebbe peraltro un legame assai forte con le sue stesse origini, che sono connesse e contemporanee a quelle dei movimenti mutualisti e cooperativi, che vengono considerati giustamente gli antenati del terzo settore.

---

<sup>93</sup> Riflessioni vicine alle nostre sono state sviluppate in Germania da Claus Offe (1995a, 1995b), di cui si è già ricordato il monito lanciato ai sindacati nel corso di un recente Forum del sindacato tedesco dei metalmeccanici (IG Metall) (cfr. sopra, par. 3.2).

Si tratterebbe solo di rilanciare questo legame organico dei tre movimenti (sindacale, cooperativo, mutualistico) con forme nuove e adatte alle nuove circostanze e ai bisogni dei consumi collettivi della società post-industriale. Un fondo sindacale di investimento (nazionale o articolato settorialmente e territorialmente), così concepito e finalizzato, costituirebbe la base di un circuito finanziario specifico, assai più adatto a operare nel settore *nonprofit*, in quanto esso stesso non regolato dai principi e dalla logica del profitto come il mercato ordinario dei capitali.

Anche in questo senso, la presenza di un Fondo europeo dei sindacati, alimentato con la contrattazione collettiva e con altre forme di risparmio collettivo dei sindacati, in una Europa dal mercato unico della moneta e dei capitali, sarebbe un altro fattore potente di coesione sociale ed economica; e costituisce pertanto una bella prospettiva di sviluppo per gli anni 2000.

## **V. Prime conclusioni. Suggerimenti e proposte per la Commissione europea**

### **5.1 Prime conclusioni**

Il risultato a cui questo studio preliminare è giunto può essere riassunto nel modo seguente.

Rispetto alle loro funzioni originarie, i sindacati hanno teso vieppiù a restringere la loro attenzione a un tipo di attività la cui importanza relativa sta riducendosi per effetto delle modificazioni strutturali dell'economia moderna: la difesa degli interessi dei lavoratori per quanto riguarda la retribuzione e le condizioni di lavoro. I sindacati hanno largamente rinunciato ad assumersi responsabilità dirette per la soddisfazione dei bisogni extra-lavorativi dei propri membri, preferendo delegare allo stato il compito di occuparsene e limitarsi a un controllo esterno.

Ma l'avvento della società postindustriale pone in primo piano un tipo di bisogni che non può essere più soddisfatto in modo adeguato dalle tradizionali imprese orientate al profitto o dallo stato, e stimola quindi l'emergenza e lo sviluppo di un terzo settore, quello dell'*economia associativa*. Solo alcuni settori sindacali si sono resi conto di questo, e della progressiva obsolescenza in cui i sindacati rischiano di cadere se non reagiscono adeguatamente.

Un impegno diretto dei sindacati nel mondo del terzo settore può portare vantaggi:

- ai sindacati stessi, in quanto permetterebbe loro di assumere un ruolo di guida nei campi che si trovano all'avanguardia dello sviluppo sociale, assicurandone la sopravvivenza e l'importanza;
- al terzo settore, che potrebbe beneficiare della enorme esperienza dei sindacati nel campo dell'organizzazione, della mobilitazione della gente e della promozione della solidarietà;
- agli organi dell'Unione Europea, che vedrebbero notevolmente facilitata la realizzazione dei loro obiettivi, come lo sviluppo dell'occupazione e la coesione sociale, secondo le direttive recentemente espresse in numerosi documenti ufficiali dell'Unione (dal rinnovato trattato di Maastricht, al Programma di azione sociale a medio termine 1995-1997).

Sebbene l'idea di impegnarsi più intensamente nel terzo settore incontri ancora resistenze negli ambienti sindacali, ci sono anche molti segnali positivi che fanno pensare a un riorientamento di alcuni settori del mondo sindacale. E' necessario sostenere quei settori e facilitare il loro dialogo con gli altri soggetti interessati - in particolare con le organizzazioni rappresentative del terzo settore.

E' nostra opinione che sarebbe opportuno ciò avvenisse preliminarmente a livello europeo, in modo di facilitare lo scambio e il trasferimento di esperienze e opinioni tra tutti i paesi dell'UE, e armonizzare le decisioni fin dall'inizio con la politica sociale dell'Unione Europea.

Prima che possa venire tratta qualsiasi conclusione affidabile e presa qualunque decisione operativa, è comunque necessaria una riflessione più approfondita e che coinvolga il più possibile i soggetti interessati.

Avanzeremo quindi alcune proposte su come la riflessione e il dialogo tra le parti potrebbe essere organizzato nell'ambito dell'Unione Europea e sul ruolo che la Commissione potrebbe utilmente svolgere al riguardo.

## 5.2 Un Network sindacale di studio e di riflessione

In primo luogo sarebbe senz'altro opportuno indurre direttamente o indirettamente i sindacati a prendere l'iniziativa di costituire una *propria rete di collegamento*, sufficientemente qualificata vuoi per livello di responsabilità dei partecipanti, ma anche per competenza specifica degli stessi, sui temi della politica sociale (Sistemi di Welfare, Relazioni industriali, Mercato del lavoro, Formazione, etc.) in corso in ciascun paese e nel complesso dei paesi sia membri dell'Unione che altri (se portatori di esperienze rilevanti).

La Commissione potrebbe farsi promotrice di questa iniziativa, aiutando la Confederazione europea dei sindacati (Ces) a porre allo studio l'argomento, coinvolgendo degli organismi di ricerca, capaci di esaminare i problemi anche da un punto di vista tecnico. L'Istituto di ricerche della Ces potrebbe essere il perno di un siffatto lavoro.

Inoltre la Commissione potrebbe farsi anche promotrice di un coinvolgimento sull'argomento del ruolo dei sindacati nei processi di sviluppo della economia associativa (imprese nonprofit e terzo settore) anche di due soggetti convenzionali attivi nei sistemi di *welfare*: lo *stato* - con le sue agenzie più direttamente interessate, soprattutto quelle impegnate nella valutazione economica dei costi e dei benefici dei sistemi di *welfare* offerti, praticati e gestiti dallo stato - e le *associazioni degli imprenditori privati* di tutti i settori di attività economica (agricoltura, industria, commercio e servizi).

Questo network "misto" sull'argomento in oggetto ("*Che può fare il sindacato per allargare la sua area operativa nel campo del welfare e della economia associativa?*"), da promuovere e sollecitare da parte della Commissione potrebbe trovare la sua sede operativa e funzionale nel neonato CERI, il Centro europeo sulle Relazioni Industriali, creato (a Firenze) su iniziativa della Commissione, fra i partners sociali.

Nel chiamare a raccolta all'analisi e alla discussione su questo argomento, oltre che i sindacati, anche lo stato e le categorie imprenditoriali, dovrebbe essere attentamente evitato - a causa di una naturale distorsione dei processi valutativi che potrebbe prodursi - di coinvolgere, nelle due suddette aree, quei settori che potrebbero essere naturalmente e corporativamente ostili ad una estensione del ruolo sindacale:

- nel *settore pubblico e statale*, quegli enti e settori tesi all'interno della stessa organizzazione statale a non gradire la delegazione in qualche forma al terzo settore (e tanto meno ad un terzo settore "sindacale") di ruoli ed attività da cui sono tratti benefici (burocratici) da operatori non connessi a comprovata efficienza operativa - prima fra tutte una chiara valutazione dei benefici per l'utenza (e non per gli operatori) rispetto ai costi.
- nel *settore economico "privato"*, quegli operatori commerciali che potrebbero vedere anch'essi, dalla presenza di adeguate ed efficienti operazioni "nonprofit" dei sindacati, un rischio di concorrenza (oggi non conosciuta) per le loro aziende commerciali consolidate.

### **5.3 Lo sviluppo degli studi e delle rilevazioni statistiche**

In secondo luogo, sarebbe quanto mai opportuno che la Commissione disponesse e mettesse a disposizione del pubblico migliori e più affidabili dati sulle dimensioni e la struttura del terzo settore nei paesi dell'Unione Europea.

La pionieristica ricerca "Johns Hopkins", da cui abbiamo attinto numerosi dati per questo studio, rappresenta sicuramente un contributo importante. Tuttavia soffre di alcune limitazioni che inducono a prendere con cautela i suoi risultati, e in particolare ha lasciato irrisolti alcuni rilevanti problemi metodologici.

Speriamo che quando verranno pubblicati in forma definitiva i risultati delle ricerche promosse dalla *Social Economy Unit*

della DG XXIII sarà possibile una solida valutazione del terzo settore.

Tuttavia, bisogna rendersi conto che ogni tentativo di quantificare un settore come quello nonprofit incontra gravi difficoltà operative, specialmente se avviene utilizzando schemi concettuali e contabili sviluppati per fenomeni di altra natura.

Questo è il caso, per esempio, della valutazione della dimensione del terzo settore all'interno delle attività che vengono normalmente valutate dalla contabilità nazionale, in termini di "prodotto" monetariamente espresso (valore aggiunto, produttività, distribuzione, etc.).

#### **5.4 L'interazione del terzo settore con una riforma della contabilità nazionale**

Lo sviluppo quantitativo delle variabili fisiche del terzo settore, rende sempre più impellente infatti la sua valutazione anche in termini economici e monetari. Giacchè se il significato delle statistiche del prodotto e del reddito è quello di essere state un buon indicatore del benessere economico, oggi questo benessere economico viene fornito - in termini reali - anche da altri indicatori che non possono non essere associati - in qualche modo - a quelli economici tradizionali, per valutare veramente i progressi del benessere stesso. Per apprezzare appropriatamente l'apporto delle attività che ricadono nella definizione del terzo settore non si potrà non operare una "estensione" della contabilità nazionale classica, come già numerosi studiosi hanno proposto da privati studiosi. Nella grande proposta di "riforma" dello Sna (*System of National Accounting*), portata avanti - dopo anni di studi e consultazioni - dall'Unso, l'ufficio statistico delle Nazioni Unite, già gli aspetti istituzionali della contabilità stessa vengono fortemente messi in nuova luce, con appropriate metodologie. Ma siamo ancora lontani dal "praticare" nella contabilità economica

effettivamente attuata nei diversi paesi, i concetti e metodi suggeriti.

Inoltre il terzo settore potrebbe essere oggetto anche di una ulteriore specifica attenzione da parte degli organismi leaders internazionali di questi tipo di analisi (Unso, Oecd, Eurostat): con qualche studio ad hoc, di carattere metodologico, tanto per partire; come si è già fatto, per esempio dallo stesso Unso, in cooperazione con Oecd, Banca Mondiale, Eurostat, etc., in tema di contabilità ambientale ed economica "integrata", che è ricca di dimensioni non-di-mercato, che assomigliano assai (e in molti casi interagiscono strettamente) con le dimensioni del terzo settore.

### **5.5 Lo studio approfondito della operatività attuale e potenziale dei sindacati nelle attività del terzo settore**

Se per quantificare il terzo settore si stanno effettivamente conducendo ricerche, il tema del rapporto tra i sindacati e il terzo settore invece non è stato ancora fatto oggetto di alcuno studio scientifico, né sul piano europeo né su quello nazionale. Non mancano studi che gettano luce su uno specifico aspetto del rapporto, come una particolare politica sindacale nei confronti di una data problematica in un dato contesto nazionale (ve ne sono comunque meno di quanto sarebbe desiderabile). Ma una ricerca che focalizzi il problema *in quanto tale*, al di là di una visione meramente episodica, ancora non è stata fatta.

Suggeriamo quindi che venga composto un *gruppo di lavoro*, del Network sindacale di cui abbiamo auspicato la creazione che - su incarico della Commissione - sulla base di un progetto di ricerca comune indaghi sistematicamente sulle esperienze nazionali in questo campo. Una analisi approfondita dell'atteggiamento sindacale nei confronti del terzo settore sarà possibile solo con la collaborazione dei sindacati stessi, che dovranno mettere a disposizione le informazioni sulle attività già svolte, sui

progetti e sulle prese di posizione degli esponenti sindacali. Senza entrare nei dettagli del *research design*, è pensabile un rilevamento effettuato mediante dettagliati formulari distribuiti agli organi sindacali dei vari livelli. Una ricerca di questo tipo dovrà basarsi in gran parte su fonti primarie, dato che, come già si è detto, il tema ha finora suscitato scarsa attenzione da parte dei ricercatori.

Una volta raccolti i dati sulle singole esperienze nazionali, sarà possibile procedere a una comparazione e identificare tanto i fattori che differenziano i singoli paesi quanto quelli comuni a tutta l'Unione Europea. Non v'è dubbio che il confronto tra gli ostacoli incontrati e le soluzioni trovate nei singoli contesti nazionali possa offrire preziosi suggerimenti per una analoga soluzione in un altro paese.

## **5.6. La formazione dei managers sindacali del terzo settore**

L'economia associativa, del cui sviluppo naturale e spontaneo si registrano - come si è detto - indubbi segni, e che sta "emergendo" in tal modo che minaccia di caratterizzare una nuova epoca di sviluppo economico (quella grosso modo definibile post-industriale e post-capitalista pur non ponendosi necessariamente come alternativa e sostitutiva né dell'economia di mercato tradizionale né della economia pubblica tradizionale), trova ancora delle impedenze nel suo sviluppo e nell'esercizio efficiente delle sue attività, dalla scarsa presenza di "imprenditori" e managers adeguati.

Le imprese ed organizzazioni nonprofit si stanno espandendo ancora in forme - per modo di dire - "selvagge", con tutte le approssimazioni e i difetti delle iniziative pioneristiche (scarsa professionalità, personalismi, romanticismi). Non altrimenti di quello che avvenne a suo tempo agli albori della economia industriale capitalistica. Ma le dimensioni e i caratteri che le imprese e le organizzazioni nonprofit stanno assumendo oggi, renderà

sempre più necessaria la crescita di una professionalità ad hoc. L'assenza di tale professionalità potrebbe arrestare lo sviluppo impetuoso del terzo settore.

Le imprese e le organizzazioni nonprofit potrebbero divenire una area di attività economica fra le più importanti anche come creazione di *nuovi posti di lavoro* (anche se sotto le condizioni di un ragguardevole mutamento nel paradigma e nel concetto di occupazione, come è stato abbastanza chiarito nei capitoli 3 e 4). Ma questa creazione di nuovi posti di lavoro dipende largamente dalla crescita di nuove iniziative per le quali la presenza di uno spirito nuovo di intrapresa è *conditio sine qua non*.

La definizione dei requisiti del nuovo manager delle imprese ed organizzazioni nonprofit è una questione complessa, alla quale probabilmente ancora non è possibile chiaramente rispondere.

Da un certo punto di vista, dinnanzi alla tipologia di imprese ed organizzazioni oggi presenti ed attive, ci si sente di poter affermare che occorrerebbe che la nuova professionalità del manager di dette imprese fosse molto mutuata da quella delle imprese for profit, per quanto concerne l'attenzione ai fattori economici e dell'efficienza e l'introduzione di metodi gestionali di misura e di controllo di detta efficienza. Da questo punto di vista, si è portati a sottolineare le analogie fra i requisiti dei managers auspicabili per le imprese nonprofit e quelli che conosciamo dei managers delle imprese for profit.

Ma da un altro punto di vista, ponendo attenzione alla natura diversa delle imprese ed organizzazioni nonprofit, e ai contenuti delle loro "funzioni-obiettivo" e agli "stili" di conduzione che esse generano, si è portati a sottolineare le differenze piuttosto che le analogie, e ad affermare che i requisiti dei managers di dette imprese dovranno essere sostanzialmente diversi da quelli delle imprese for profit. Soprattutto se si vuole evitare che la "logica" delle imprese operanti nel mercato non prenda il sopravvento (come avvenuto per una buona parte del movimento cooperativo) e trasformi, in un sorta di assorbimento morfologico, l'originaria natura delle imprese nonprofit.

Per il momento si può approssimativamente sostenere che i requisiti - e i compiti formativi relativi - del manager delle imprese nonprofit, per quanto assai simili a quelli del manager delle imprese for profit, vanno anche ben distinti per una buona parte della loro lista.

Questa distinzione, già per sè rilevante, acquista un rilievo ancora maggiore, se la si mette in relazione alla possibilità (e per noi opportunità) che si produca una espansione di nuove imprese ed organizzazioni nonprofit nell'ambito sindacale, con estrazione dei nuovi dirigenti e managers dall'ambiente sindacale. In questo caso l'autonomia dei principi e dei contenuti formativi del futuro manager dell'impresa nonprofit va non solo riaffermata, ma anche associata ai problemi formativi - ormai più convenzionali - del dirigente sindacale *tout court*.

Per questo, la Commissione dovrebbe porre subito allo studio - nell'ambito della costante revisione dei principi degli indirizzi e delle pratiche del Fondo sociale europeo - la possibilità di rafforzare delle iniziative formative capaci di rispondere alla domanda emergente di nuovi managers del terzo settore; e capaci a loro volta di produrre una offerta di managers ad hoc come condizione di un buon sviluppo e accelerazione del terzo settore e della relativa creazione di posti di lavoro.

Probabilmente si potrebbe concepire uno speciale Programma di iniziativa comunitaria nell'ambito del Fondo sociale, oppure - se i tempi politici di esecuzione non lo consentono - sollecitare una attenzione dei governi a progetti sindacali orientati in questa direzione nell'ambito della gestione corrente dei programmi del Fondo sociale.

### **5.7. Lo sviluppo del "dialogo "sociale" europeo sul terzo settore**

L'economia associativa, nella opinione di chi scrive, è destinata ad assumere un ruolo sempre più importante nel sistema

economico di domani. Affinchè il suo sviluppo non produca degli strappi pericolosi con il modello di società industriale che finora ha dominato la scena, sarebbe bene che i soggetti che fino ad oggi - per un verso o per l'altro - hanno avuto una parte importante su quella scena, siano essi stessi nella misura del possibile a gestire e - per così dire - tenere a battesimo la nascita del terzo settore.

Ciò significa che - almeno nei paesi dell'Unione - il terzo settore dovrebbe divenire uno degli oggetti su cui portare urgentemente l'attenzione del cosiddetto "dialogo sociale europeo" che la Commissione e l'intera Unione hanno portato avanti negli ultimi anni. Le sedi e le istituzioni che si sono promosse per lo sviluppo del dialogo sociale dovrebbero essere al più presto coinvolte nel tema del terzo settore e delle opportunità di estendere ad esso l'attività dei partners sociali.

## Riferimenti bibliografici

- Anheier H. K. and E. Priller (1995), *Der Nonprofit-Sektor in Deutschland: Eine sozial-ökonomische Strukturbeschreibung. Zusammenfassende Darstellung* (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project).
- Anheier H. K. and W. Seibel (eds.) (1990), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter, Berlin/New York.
- Archambault E. (1993), *Defining the Nonprofit Sector: France*, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Archambault E. and J. Boumendil (1995), *Le secteur sans but lucratif en France*, Fondation de France, Paris.
- Archibugi F. (1957), "Pianificazione economica e contrattazione collettiva", Relazione svolta al *Congresso sulle iniziative locali e nazionali per la piena occupazione*, Palermo, novembre 1957, pubblicata successivamente in *Studi Economici*, vol. 13, 1958, n.6.
- Archibugi F. (1978a), "Rinnovi contrattuali e programmazione", in *Economia e lavoro*, aprile-giugno 1978 n. 2, p. 193-202.
- Archibugi F. (1978b), "Sui nuovi compiti del sindacato", in: Archibugi et al. *La questione sindacale oggi*, Edizioni Lavoro, Roma 1978.
- Archibugi F. (1981a), "Dal risparmio contrattuale al Fondo di solidarietà", in Merlo (ed.) (vedi).
- Archibugi F. (1981b), "Fondo di solidarietà: un pasticcio all'italiana?", in *Mondoperaio*, maggio 1981, n. 5, p. 31-35.

- Archibugi F. (1981c), "Sindacato e Programmazione" , in *Il Progetto*, Anno I, N.3, Maggio/Giugno 1981.
- Archibugi F.(1984a), *The Possibilities for Employment Creation in the Third Sector*, (Intergovernmental Conference on "Employment Growth in the Context of Structural Change", Paris, OECD 6,7 and 8 February 1984); and, in abridged form, in *Employment Growth and Structural Change*, OECD, 1985, Paris.
- Archibugi, F. (1984b), "Il futuro dell'economia associativa" , in *Il Nuovo Osservatore*, n.4, 1984.
- Archibugi F. (1994), *Beyond the Welfare State: Planning for a Welfare Society*, Paper for the Conference on "Comparative Systems of Welfare", Roskilde University Centre, Denmark, 5-6 May 1994.
- Archibugi F. (1996), *The Associative Economy: Insights beyond the Welfare State and into Post-capitalism*, forthcoming.
- Archibugi F., J. Delors and S.Holland (1978), "Planning for Development", in S. Holland (ed.), *Beyond Capitalist Planning*, Blackwell, Oxford.
- Archibugi F. and P. Bisogno (eds.) (1994), *Per una teoria della pianificazione*, Angeli, Milano, 1994.
- Ardigò A. (1976), "Il Welfare State nella crisi del capitalismo maturo in Europa", in *La Ricerca Sociale*, n. 14 (quoted from the excerpt in P. Donati (ed.), *Pubblico e privato: fine di una alternativa?*, Cappelli, Bologna, 1978).
- Ardigò A. (1981), "Introduzione: volontariato, 'Welfare State' e terza dimensione", in A. Tarozzi e D. Bernfeld (eds.), *Il volontariato: un fenomeno internazionale*, Angeli, Milano.
- Association d'Economie Sociale (1991), *Le financement de l'economie sociale* (Actes des XI Journées d'Economie Sociale, Paris, 26 et 27 septembre 1991).
- Backhaus-Maul H. and Th. Olk (1994), "Von Subsidiaritaet zu 'outcontracting': Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbaenden in der Sozialpolitik", in W. Streeck

- (ed.), *Staat und Verbaende* (PVS-Sonderheft 25), Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Badelt C. (1995), *NPO-Forschung in Oesterreich: Eine sozialwissenschaftliche Perspektive*, in Schauer et al. (eds.) (vedi).
- Badelt C. (1990), "Institutional Choice and the Nonprofit Sector", in Anheier and Seibel (eds.) (vedi).
- Barbetta G. P. (1995a), "Il settore nonprofit in Italia: una definizione", in Barbetta (ed.) (vedi).
- Barbetta G. P. (1995b), "Le dimensioni economiche del settore nonprofit in Italia", in Barbetta (ed.) (vedi).
- Barbetta G. P. (ed.) (1995), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, storia, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, forthcoming, il Mulino, Bologna.
- Barbetta G. P. (1990), "Il terzo settore negli Stati Uniti", in Bassanini e Ranci (eds.) (vedi).
- Bassanini M. C. e P. Ranci (eds.) (1990), *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*, Fondazione Adriano Olivetti, s.l.
- Bauer R. (1992), "Sozialstaat und Wohlfahrtsverbände zwischen EG-Binnenmarkt und Beitrittsländer", in Bauer (ed.) (vedi).
- Bauer R. (ed.) (1992), *Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht*, Deutscher Studien Verlag, Weinheim.
- Bauer R. (1995), "Nonprofit-Organisationen und NPO-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland", in Schauer et al. (eds.) (vedi).
- Ben-Ner A. (1986), "Nonprofit Organizations: Why Do They Exist in Market Economics?", in Rose-Ackerman (ed.) (vedi).
- Bradley K. and A. Gelb (1983), *Worker Capitalism - The New Industrial Relations*, Heinemann, London.
- Bradley K. and A. Gelb (1986), *Share Ownership for Employees*, Public Policy Centre, London.
- Brems H. (1975), *A Wage Earners Investment Fund: Forms and Economic Effects*, Swedish Industrial Publications, Stockholm.

- CISL (1953), *Mozione sulle linee di indirizzo della politica salariale* (Consiglio generale, Ladispoli (Roma) 24-26 febbraio 1953), in CISL, *Documenti ufficiali dal 1950 al 1958* (presentato al Terzo Congresso Confederale, Roma 19-22 marzo 1959).
- CISL (1958), *Una politica di sviluppo economico* (Primo Convegno di economia e politica del lavoro), Roma 1958.
- CISL (1962), *Documento sul risparmio contrattuale* (Comitato esecutivo 28 febbraio 1962), in CISL (1964) (see).
- CISL (1964), *La CISL e la programmazione dello sviluppo*, CISL, Roma.
- CISL (1965), *Il risparmio contrattuale*, CISL, Roma.
- Clarkson K. W. & R. E. Meiners (1977), "Government Statistics as a Good Guide to Economic Policy: Food Stamps and the Spurious Increase in the Unemployment Rates", in *Policy Review*, Summer, 1977.
- Commission of the European Communities (1976), *Rapport du groupe d'etudes "Problemes de l'inflation"* ("Rapport Maldaque"), Brussels 3 March 1976.
- Commission of the European Communities (1977), *Rapport du groupe de reflection "Nouvelles caractéristiques du développement socio-économique: Un projet pour l'Europe"*, Brussels, December 1977.
- Commission of the European Communities (1989), *Businesses in the "Economie Sociale" sector and Europe's frontier-free market* (Communication from the Commission to the Council), SEC(89) 2187 final., Brussels 18.12.1989.
- Commission of the European Communities (1991), *The PEPPER Report: Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results in the Member States of the European Community* (prepared by Milica Uvalic), *Social Europe* supplement 3/91.
- Commission of the European Communities (1993), *Livre vert sur la Politique Sociale Européenne, Options pour l'Union*,

- Document de consultation (Communication de M.Flynn, le 17 novembre 1993), COM(93)551, Brussels 1995
- Commission of the European Communities (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, Brussels 16.2.1994.
- Commission of the European Communities (1994b), *Presenting the Social Economy Unit of the European Commission, DG XXIII/A/4*, leaflet.
- Commission of the European Communities (1995a), *Employment in Europe*, COM(95) 381.
- Commission of the European Communities (1995b), *Medium-Term Social Action Programme 1995-1997*, COM(95) 134.
- Commission of the European Communities (1995c), *Local Development and Employment Initiatives: An Investigation in the European Union* (Commission Staff Working Paper), SEC(95) 564, Brussels 4.4.1995.
- Delors J. and 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), Commission CEE, Bruxelles 1978.
- Delors J. and J. Gaudin (1979), "Pour la creation d'un troisieme secteur", in *Comment creer des emploi* (Dossier Travail et Société, Club Exchange et Projets), Paris 1979.
- Desroche H. (1983), *Pour un traité d'économie sociale*, Coopérative d'information et d'édition mutualiste, Paris.
- DGB (ed.) (1994), *Neue Wege der Zusammenarbeit von Selbstverwaltung und Selbsthilfe. "Zukunftsaufgabe Gesundheitsförderung in Kooperation"*, DGB, Düsseldorf.
- Easley D. and M. O'Hara (1986), "Optimal Nonprofit Firms", in Rose-Ackerman (ed.) (vedi).
- Easley D. and M. O'Hara (1983), "The Economic Role of Non-profit Firms", in *Bell Journal of Economics*, vol. 14, p. 531-538,

- Elvers G. (1986), "Vergangenheit und Zukunft der Gemeinwirtschaftsidee", in *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 12/1986, p. 755-765.
- Etzioni A. (1973), "The Third Sector and Domestic Missions", in *Public Administration Review*, July/August 1973, p. 314-323.
- Foudi R. et al (1982), "Les chomeurs et l'economie informelle", in *Travail noir, Productions domestiques et Entraide*, Last, Lille, CNRS.
- FitzRoy F. and K. Kraft (eds) (1987), *Mitarbeiterbeteiligung und Mitbestimmung in Unternehmen*, de Gruyter, Berlin and New York.
- Gassler R. S. (1986), *The Economics of Nonprofit Enterprise: A Study in Applied Economic Theory*, University Press of America, Lanham.
- Gassler R. S. (1994), "L'economia *nonprofit* e la scienza della pianificazione", in F. Archibugi e P. Bisogno (eds.) (vedi).
- Gershuny J. (1978), *After Industrial Society? The Emerging Self-Service Economy*, Macmillan, London.
- Gershuny J. & I. Miles (1983), *The New Service Economy: The Transformation of Employment in Industrial Societies*, Frances Pinter, London.
- Gutmann P. (1978), "Are the Unemployed, Unemployed?", in *Financial Analysts Journal*, Sept-Oct 1978
- Gutmann P. (1979), "The Grand Unemployment Illusion", in *Journal of the Institute of Socio-Economic Studies*, 1979.
- Greffe X., X. Dupuis and S. Pflieger (1983), *Financier l'économie sociale*, Economica, Paris.
- Hansmann H. B. (1980), "The Role of Nonprofit Enterprise", in *Yale Law Journal*, vol. 89, 1980, p. 835-898 (parzialm. in Rose-Ackerman (ed.) (1986) (vedi).
- Hansmann H. B. (1987), "Economic Theories of Nonprofit Organizations", in Powell (ed.) (vedi).
- Heinze R. G. and C. Offe (eds.) (1990), *Formen der Eigenarbeit*, Westdeutscher Verlag, Opladen.

- Heinze R. G., J. Hilbert and J. Schmid (1995), "Gewerkschaften und Modernisierung der Wirtschaft - langsamer Niedergang oder Flucht nach vorn", in D. Schulte (ed.), *Industriepolitik im Spagat. Beiträge zur Reformdiskussion im deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften*, vol. 3, Köln.
- Henry S. (ed.) (1980), *Informal Institutions in Post-Industrial Society*, Architectural Press.
- Hirst P. (1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge.
- Hodgkinson V. A. (1989), "Key Challenges Facing the Non-profit Sector", in Hodgkinson (ed.) (vedi).
- Hodgkinson V. A. (ed.) (1989), *The Future of the Nonprofit Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Independent Sector (1992), *Nonprofit Almanac 1992-1993. Dimensions of the Independent Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- James E. and S. Rose-Ackerman (1986), *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, Harwood Academic Publishers, Chur etc.
- James E. (1990), "Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective", in Anheier e Seibel (eds.) (vedi).
- Krashinsky M. (1986), "Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Organizations", in Rose-Ackerman (ed.) (vedi).
- Leber G. (1964), *Vermoegenbildung in Arbeitnehmerhand*, Dokumentation 1 und 2, Frankfurt.
- Lechner W. (1990), "Für einen erweiterten gewerkschaftlichen Arbeitsbegriff - Angebotsorientierung und Eigenarbeit", in Heinze and Offe (eds.) (vedi).
- Leontief W. (1982), "Labor and Income Sharing", in *Scientific American*, n. 171, Nov. 1982.
- Leontief W. & F. Duchin (1986), *The Future Impact of Automation on Workers*, Oxford University Press, Oxford.

- Meade J. (1989), *Agathotopia: The Economics of Partnership*, Aberdeen University Press, Aberdeen (italian trans.: *Agathotopia*, Feltrinelli, Milano 1989).
- Meidner R. (1978), *Employee Investment Funds: An Approach to Collective Capital Formation*, George Allen & Unwin, London.
- Meidner R. (1993), "Why Did the Swedish Model Fail?", in R. Miliband and L. Panitch (eds.), *Real Problems - False Solutions. Socialist Register 1993*, Merlin Press, London.
- Merlo V. (ed.) (1981), *Controllare l'accumulazione*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Ministero delle Finanze (1961), *Atti della conferenza triangolare*, Roma 12-14 gennaio 1961.
- Moreau J. (1982), *Essai sur une politique de l'économie sociale*, Coopérative d'information et d'édition mutualiste, Paris.
- Nelson R. and M. Krashinsky (1973), "Two Major Issues of Policy: Public Subsidy and Organization of Supply", in D. Young e R. Nelson (eds.), *Public Policy for Day Care of Young Children*, D.C.Heath, Lexington, Mass.
- Offe C. (1992), "A Non-Productivist Design for Social Policies", in P. Van Parijs (ed.), *Arguing for Basic Income*, Verso, London.
- Offe C. (1995a), "Freiwillig auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt verzichten", in *Frankfurter Rundschau*, 19.7.95, p. 10ff.
- Offe C. (1995b), "Vollbeschaeftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage", in K. Bentele et al. (eds.), *Die Reformfaehigkeit von Industriegesellschaften*, Campus, Frankfurt/New York.
- Offe C. and R. G. Heinze (1990), *Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring*, Campus, Frankfurt/New York.
- Offe C. and R. G. Heinze (1992), *Beyond Employment: Time, Work and the Informal Economy*, Polity Press, Cambridge (english translation of Offe and Heinze [1990]).
- Olk Th. and R. G. Heinze (1985), "Selbsthilfe im Sozialektor - Perspektiven der informellen und freiwilligen Produktion so-

- zialer Dienstleistungen", in Th. Olk and H-U. Otto (eds), *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 4: Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe*, Luchterhand, Neuwied und Darmstadt.
- Pestoff V. A. (1990), "Nonprofit Organisations and Consumer Policy: The Swedish Model", in Anheier and Seibel (eds.) (see).
- Powell W. W. (ed.) (1987), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.
- Purtschert R. (1995), "NPO-Forschung in der Schweiz", in Schauer et al. (eds.) (vedi).
- Reichard C. (1988), "Der Dritte Sektor - Entstehung, Funktion und Problematik von 'Nonprofit'-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht", in *Die Oeffentliche Verwaltung*, 9/1988, p. 363-370.
- Rosanvallon P. (1978), *L'età dell'autogestione*, Marsilio, Venezia 1978.
- Rosanvallon P. (1984), *Lo Stato Provvidenza tra liberalismo e socialismo*, Armando, Roma.
- Rosanvallon P. (1988), "Beyond the Welfare State", in *Politics and Society*, 16, 1988, p. 533-543.
- Rose-Ackerman S. (ed.) (1986), *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, New York.
- Ruffolo G. (1985), *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo* [The Social Quality: The Paths of Development], Laterza, Roma-Bari.
- Salamon L. M. and H. K. Anheier (1994), *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective - An Overview*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Salamon L. M. (1990), "The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice", in Anheier and Seibel (eds.) (vedi).
- Salamon L. M. (1989), "The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the State", in Hodgkinson (ed.) (see).

- Schauer R. (1995), "NPO-Forschung in Oesterreich", in Schauer et al. (eds.) (vedi).
- Schauer R., H. K. Anheier and E.-B. Blümle (eds.) (1995), *Nonprofit-Organisationen (NPO) - dritte Kraft zwischen Markt und Staat?*, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz.
- Schnyder S. (1995), "Der Dritte Sektor oder die Nonprofit-Organisationen (NPO) in der Schweiz", in Schauer et al. (eds.) (vedi).
- Schreiber W. (1995), "Durch Gemeinschaftsgröße individuellen Nutzen stiften. Der gewerkschaftliche Mitgliedsausweis als Wertpapier", in *WSI Mitteilungen*, 3/1995, p. 175-181.
- Seibel W. (1992), *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*, Nomos. Baden-Baden.
- Seibel W. (1990), "Organizational Behavior and Organizational Function: Toward a Micro-Macro Theory of the Third Sector", in Anheier e Seibel (eds.) (vedi).
- South F. (1980), *The Informal Economy and Local Labour Markets* (A Review of some of the Relevant Literature, Bibliographic References and some suggestions for future research) - mimeo - Centre for Occupational and Community Research.
- Steuer M.D. (1962), "Economic Policy and Union Activity", in B.C. Roberts (ed.), *Industrial Relations: Contemporary Problems and Prospectives*, London.
- Taylor R. (1994), *The Future of the Trade Unions*, TUC, London.
- Thompson E. A. (1980), "Charity and Nonprofit Organizations", in K. Clarkson e D. Martin (eds.), *The Economics of Nonproprietary Organizations*, JAI Press, Greenwich Conn.
- Walter F. (1964), "Propositions pour l'epargne", in *Le Monde*, 24 septembre 1964.
- Weisbrod B. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

- Weisbrod B. (1977), "Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three Sector Economy", in B. Weisbrod (ed.), *The Voluntary Nonprofit Sector*, D.C.Heath, Lexington (anche in Rose-Ackerman (ed.), e in italiano in F. Forte e E. Granaglia (eds.), *La nuova economia politica americana*, Sugarco, Milano, 1980).
- Weitzman M. (1984), *The Share Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Williams S. (1984), *Employment Creation in the "Third" Sector - A Commentary on Professor Archibugi's Paper* (Intergovernmental Conference on "Employment Growth in the Context of Structural Change", Paris, 6, 7 and 8 February 1984) OECD, Paris.