

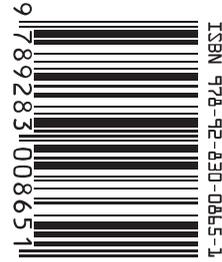


Comitato economico e sociale europeo



L'ECONOMIA SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA

Sintesi della relazione elaborata dal Centro internazionale di ricerca e di informazione sull'economia pubblica, sociale e cooperativa (Ciriec) su richiesta del Comitato economico e sociale europeo



QE-70-07-068-IT-C

IT

Comitato economico e sociale europeo

Unità Pubblicazioni e visite

Per informazioni si prega di contattare:

publications@eesc.europa.eu

Tel. (32-2) 546 96 04 • Fax (32-2) 546 97 64

Rue Belliard 99 • B-1040 Bruxelles

INTERNET: www.eesc.europa.eu

N. di catalogo: CESE-C-2007-11-IT

L'ECONOMIA SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA

Sintesi della relazione elaborata dal Centro internazionale di ricerca e di informazione sull'economia pubblica, sociale e cooperativa (Ciriec) su richiesta del Comitato economico e sociale europeo

INTRODUZIONE	5
1 EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI ECONOMIA SOCIALE	7
2 PRINCIPALI APPROCCI TEORICI RELATIVI AL CONCETTO DI ECONOMIA SOCIALE	13
3 CONCEZIONI NAZIONALI DELL'ECONOMIA SOCIALE	17
4 LE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOCIALE	21
5 PIATTAFORME E RETI DELL'ECONOMIA SOCIALE IN EUROPA	23
6 LE CIFRE DELL'ECONOMIA SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA	25
7 ESEMPI DI IMPRESE E ORGANIZZAZIONI DELL'ECONOMIA SOCIALE	27
8 L'ECONOMIA SOCIALE, POLO DI UTILITÀ SOCIALE	29
9 LA LEGISLAZIONE RELATIVA AI SOGGETTI DELLE S NELL'UNIONE EUROPEA	33
10 LE POLITICHE PUBBLICHE DEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI ECONOMIA SOCIALE	37
11 LE POLITICHE PUBBLICHE SULL'ECONOMIA SOCIALE A LIVELLO DELL'UNIONE EUROPEA	39
12 SFIDE E TENDENZE	41
BIBLIOGRAFIA	47

La presente pubblicazione è una sintesi della relazione predisposta dal Centro internazionale di ricerca e di informazione sull'economia pubblica, sociale e cooperativa (Ciriec) su richiesta del Comitato economico e sociale europeo (CESE). La relazione consiste in uno studio concettuale e comparativo della situazione dell'economia sociale (ES) nell'Unione europea e nei suoi 25 Stati membri. Essendo stata ultimata nel 2006, non tiene conto della Bulgaria e della Romania, che sono entrate a far parte dell'Unione europea il 1° gennaio 2007.

La relazione è stata redatta e curata da Rafael Chaves e José Luis Monzón del Ciriec, con la consulenza di un comitato di esperti formato da D. Demoustier (Francia), L. Frobel (Svezia) e R. Spear (Regno Unito).

Gli autori si sono avvalsi anche del contributo di esperti settoriali di fama riconosciuta appartenenti alle organizzazioni che rappresentano le diverse famiglie dell'economia sociale: Cooperative Europa, Associazione internazionale della mutualità (AIM), Associazione internazionale delle società mutue di assicurazione (AISAM), Conferenza europea permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CEP-CMAF), Centro europeo delle fondazioni (EFC), Confederazione cooperative

italiane (Confcooperative), Lega nazionale delle cooperative e mutue (Legacoop) e Confederazione spagnola delle imprese dell'economia sociale (CEPES). Il comitato scientifico per l'ES e le sezioni europee del Ciriec hanno partecipato attivamente ai lavori.

La delimitazione concettuale della nozione di ES si basa sul manuale della Commissione europea sui conti satelliti delle cooperative e delle mutue e sulle definizioni messe a punto dalle organizzazioni che rappresentano l'ES in Europa, allo scopo di ottenere un ampio consenso politico e scientifico.

Per l'analisi comparativa dell'attuale situazione dell'ES nei diversi paesi, il Ciriec ha creato una rete di corrispondenti formata inizialmente da 52 esperti di 26 Stati membri (rappresentanti del mondo accademico, esperti del settore e alti funzionari).

1.1

Associazioni popolari e cooperative come origine storica dell'economia sociale

Come attività, l'*economia sociale* (ES) è storicamente legata alle associazioni popolari e alle cooperative, che costituiscono la sua spina dorsale. Il sistema di valori e i principi di condotta delle associazioni popolari, sintetizzati dal movimento cooperativo storico, sono gli elementi utilizzati per formulare il concetto moderno di economia sociale strutturata attorno a cooperative, mutue, associazioni e fondazioni.

1.2

Attuale portata e campo di attività dell'economia sociale

Nel 2005 erano oltre 240.000 le cooperative che svolgevano attività economica nell'UE-25. Si tratta di imprese ben radicate in tutti i settori di attività e particolarmente importanti in agricoltura, nell'intermediazione finanziaria, nel commercio al dettaglio, nell'edilizia abitativa e, sotto forma di cooperative di produzione e lavoro, nel settore industriale, edile e dei servizi. Tali cooperative danno direttamente lavoro a 3,7 milioni di persone e riuniscono 143 milioni di soci.

Le mutue sanitarie e di previdenza sociale forniscono assistenza e copertura assicurativa ad oltre 120 milioni di persone. Le mutue assicuratrici detengono una quota di mercato del 23,7%.

Nell'UE-15, nel 1997 le associazioni davano lavoro a 6,3 milioni di persone e, nell'UE-25, nel 2005 rappresentavano più del 4% del PIL e raggruppavano il 50% dei cittadini dell'Unione europea. Nel 2000 nell'UE-15 si contavano oltre 75.000 fondazioni, in forte crescita dal 1980 nei 25 Stati membri, compresi i paesi dell'Europa centrale e orientale di recente adesione. Nell'UE-25 attualmente lavorano oltre 5 milioni di volontari equivalenti tempo pieno.

In conclusione, al di là della sua importanza quantitativa, negli ultimi decenni l'ES non solo ha affermato la sua capacità di contribuire in modo efficace alla soluzione dei nuovi problemi sociali, ma ha anche consolidato la propria posizione di istituzione necessaria per dare stabilità e sostenibilità alla crescita economica, garantire che i servizi rispondano alle necessità, valorizzare le attività economiche al servizio delle necessità sociali, distribuire più equamente il reddito e la ricchezza, correggere gli squilibri del mercato del lavoro e, in breve, approfondire e rafforzare la democrazia economica.

1.3

Attuale identificazione e riconoscimento istituzionale dell'economia sociale

La più recente delimitazione concettuale dell'ES, da parte delle sue stesse organizzazioni, è quella operata nella *Carta dei principi dell'economia sociale* promossa dalla Conferenza europea permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CEP-CMAF). Tali principi sono i seguenti:

- prevalenza dell'individuo e dell'obiettivo sociale sul capitale,
- adesione volontaria ed aperta,
- controllo democratico da parte dei soci (tranne che per le fondazioni in quanto non ne hanno),
- combinazione degli interessi dei soci/utenti e dell'interesse generale,
- difesa e applicazione dei principi di solidarietà e responsabilità,
- autonomia di gestione e indipendenza dalle autorità pubbliche,
- destinazione della maggior parte dell'avanzo di bilancio al conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, a servizi di interesse per i membri o a servizi di interesse generale.

L'affermarsi dell'ES è stato riconosciuto anche negli ambienti politici e giuridici, sia a livello nazionale che europeo. A livello europeo, nel 1989 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione intitolata *Le imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere*. Il medesimo anno ha anche patrocinato la prima Conferenza europea sull'economia sociale (tenutasi a Parigi) e ha istituito l'unità Economia sociale in seno alla DG XXIII (Po-

litica delle imprese, commercio, turismo ed economia sociale). Nel 1990, 1992, 1993 e 1995 ha promosso conferenze europee sull'economia sociale a Roma, Lisbona, Bruxelles e Siviglia. Nel 1997, il vertice di Lussemburgo ha riconosciuto il ruolo delle imprese dell'economia sociale nello sviluppo locale e nella creazione di nuovi posti di lavoro e ha lanciato l'azione pilota Terzo settore e occupazione, prendendo come riferimento il settore dell'economia sociale.

Il Parlamento europeo, dove dal 1990 è operativo l'intergruppo Economia sociale, nel 2006 ha esortato la Commissione europea "a rispettare l'economia sociale e a presentare una comunicazione su questa pietra miliare del modello sociale europeo".

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE), da parte sua, ha pubblicato numerose relazioni e pareri sul contributo delle imprese dell'economia sociale al raggiungimento di vari obiettivi di politica pubblica.

1.4

Verso il riconoscimento dell'economia sociale nei sistemi di contabilità nazionale

Le imprese e le organizzazioni che rientrano nel concetto di ES non vengono riconosciute come un settore istituzionale distinto all'interno dei sistemi di contabilità nazionale. Le cooperative, le mutue, le associazioni e le fondazioni vi figurano quindi in modo sparso e questo le rende poco visibili.

Recentemente la Commissione europea ha messo a punto un Manuale per la compilazione dei conti satelliti delle imprese dell'economia sociale: cooperative e mutue, che consentirà di ottenere dati omogenei, precisi e affidabili su una parte molto rilevante dell'ES, vale a dire le cooperative, le mutue e altre società simili.

Come si afferma nel manuale, i metodi utilizzati negli attuali sistemi di contabilità nazionale, che risalgono alla metà del XX secolo, hanno sviluppato strumenti per la rilevazione dei principali aggregati economici nazionali nel contesto di un'economia mista caratterizzata da un forte settore privato capitalistico e da un settore pubblico complementare e spesso interventista. Ovviamente, in un sistema di contabilità nazionale incentrato su una realtà di bipolarismo istituzionalizzato vi è poco spazio per un terzo polo che non sia né pubblico né capitalistico, considerato che il polo capitalistico equivale praticamente all'intero settore privato. Questo è un fattore importante che spiega l'*invisibilità istituzionale dell'economia sociale* nelle società attuali, che, come riconosce il manuale della Commissione, contrasta con la crescente importanza delle organizzazioni che ne fanno parte.

1.5

Una definizione del concetto di ES adeguata ai sistemi di contabilità nazionale

Nel presente documento viene proposta la seguente definizione operativa di ES:

"Insieme di imprese private formalmente organizzate, dotate di autonomia di decisione e libertà di adesione, create allo scopo di soddisfare le esigenze dei loro aderenti attraverso il mercato, mediante la produzione di beni o la fornitura di servizi assicurativi, finanziari o di altro tipo, in cui il processo decisionale e l'eventuale distribuzione degli utili e dell'avanzo di bilancio tra i soci non sono legati direttamente al capitale o alle quote versate da ciascun socio, in quanto ognuno di loro ha diritto a un voto. L'economia sociale comprende anche le organizzazioni private formalmente organizzate, dotate di autonomia di decisione e libertà di adesione, che producono servizi non destina-

bili alla vendita per le famiglie e il cui eventuale avanzo di bilancio non può essere incamerato dai soggetti economici che le hanno create, le controllano o le finanziano."

Questa definizione è del tutto coerente con la delimitazione concettuale dell'ES contenuta nella *Carta dei principi dell'economia sociale* della CEP-CMAF; utilizzando la terminologia propria della contabilità nazionale, essa comprende due principali sottosectori: a) il sottosectore di mercato o imprenditoriale e b) il sottosectore dei produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Questa classificazione è molto utile per compilare statistiche affidabili e analizzare le attività economiche in conformità con i sistemi di contabilità nazionale attualmente in vigore. Detto questo, però, è ovvio che da un punto di vista socioeconomico c'è permeabilità tra i due sottosectori ed esistono legami stretti tra il settore commerciale e quello non commerciale dell'ES. Ciò è dovuto a una caratteristica comune a tutte le organizzazioni dell'ES: sono tutte *organizzazioni di individui che svolgono un'attività più per soddisfare bisogni degli individui che per remunerare investitori di capitale*.

In base alla precedente definizione, le caratteristiche comuni alle imprese dei due sottosectori dell'ES sono le seguenti:

1. sono private, ossia non rientrano nel settore pubblico e non sono controllate da esso;
2. sono formalmente organizzate, ossia sono generalmente dotate di personalità giuridica propria;
3. sono dotate di autonomia decisionale, ossia hanno il pieno potere di scegliere e revocare i loro organi direttivi e di controllare e organizzare tutte le attività degli stessi;

4. sono caratterizzate dalla libertà di adesione, ossia non è obbligatorio aderirvi;
5. l'eventuale distribuzione di utili o dell'avanzo di bilancio ai soci utenti non è proporzionale al capitale o alle quote versate dai soci, ma alle loro attività intercorse con l'organizzazione;
6. svolgono un'attività economica a tutti gli effetti per soddisfare le esigenze di singoli individui o nuclei familiari, ragion per cui vengono considerate *organizzazioni di persone e non di capitali*. Operano quindi con il capitale e altre risorse non monetarie, *non per il capitale*;
7. sono organizzazioni democratiche. A parte alcune organizzazioni di volontariato che forniscono servizi non commerciabili alle famiglie, le organizzazioni di primo livello (o primo grado) dell'ES applicano il principio "una persona, un voto" nei propri processi decisionali, indipendentemente dal capitale o dalle quote versate dai soci. Anche le organizzazioni degli altri livelli sono organizzate in modo democratico: i soci hanno il controllo di maggioranza o esclusivo del potere decisionale all'interno dell'organizzazione.

Una caratteristica molto importante delle organizzazioni dell'ES, profondamente ancorata nella loro storia, è la democraticità insita nel principio "una persona, un voto" che è applicato nel processo decisionale.

La precedente definizione operativa di ES consente tuttavia di tener conto anche delle organizzazioni di volontariato senza scopo di lucro che *prestano alle famiglie servizi non destinabili alla vendita*, anche se non hanno una struttura democratica; in questo modo è possibile includere nell'economia sociale anche organizzazioni di intervento sociale

del terzo settore molto importanti, che producono beni sociali o beni di merito di indiscutibile utilità sociale.

Il sottosectore di mercato, o imprenditoriale, dell'ES

Il sottosectore dell'ES di mercato è costituito essenzialmente da società cooperative e mutue, gruppi di imprese controllati da cooperative, mutue e altre organizzazioni dell'ES, imprese sociali, società simili come le società di lavoratori in Spagna (*sociedades laborales*), nonché talune istituzioni senza scopo di lucro al servizio di imprese dell'ES.

Il sottosectore non di mercato dell'ES

Questo sottosectore è costituito in grande prevalenza da associazioni e fondazioni, ma vi si possono trovare anche organizzazioni che presentano altre forme giuridiche. Comprende infatti tutte le organizzazioni dell'ES che, in base ai criteri di contabilità nazionali, sono considerate produttrici di beni non destinabili alla vendita, ossia che forniscono la maggior parte dei loro beni o servizi a titolo gratuito o a prezzi economicamente non significativi.

1.6

L'economia sociale: pluralismo e identità di base comune

L'ES si è affermata nella società europea come un *polo di pubblica utilità* tra il settore capitalistico e quello pubblico e comprende sicuramente una grande molteplicità di attori. Il settore di intervento dell'economia sociale sono tutti i fabbisogni sociali, vecchi e nuovi. Tali fabbisogni possono venir soddisfatti direttamente dalle persone interessate mediante il ricorso ad imprese che operano sul mercato dove quasi tutte le cooperative e le mutue ottengono la maggior parte delle proprie risorse - oppure mediante associazioni e fondazioni, che

forniscono quasi tutti servizi non destinabili alla vendita a individui singoli o nuclei familiari e che, generalmente, ottengono la maggior parte delle proprie risorse da donazioni, quote associative, sussidi ecc.

Non si può ignorare che la diversità delle risorse e degli attori impiegati dalle organizzazioni dell'ES comporta delle differenze a livello delle dinamiche di comportamento e delle relazioni con l'ambiente circostante. Il volontariato, ad esempio, è presente soprattutto nelle organizzazioni del sottosectore non di mercato dell'ES (formato principalmente da associazioni e fondazioni), mentre è praticamente assente nel sottosectore di mercato (cooperative, mutue e altre società simili). Fanno eccezione le imprese sociali, che costituiscono un chiaro esempio di ibrido tra le attività di mercato e non di mercato e al loro interno dispongono di una grande varietà di risorse (risorse monetarie di mercato, sovvenzioni pubbliche e attività di volontariato) e di soggetti economici

(soci, dipendenti, volontari, imprese e organismi pubblici).

Questa ES pluralistica che rivendica e consolida la propria posizione in una società a sua volta pluralistica non è però una miscelanea priva di identità e di valore interpretativo. Al contrario, il nucleo di identità comune dell'ES emerge da un gruppo vasto ed eterogeneo di entità microeconomiche a carattere libero e volontario create dalla società civile per soddisfare e rispondere ai bisogni degli individui o dei nuclei familiari, e non tanto per remunerare oppure offrire copertura agli investitori o alle imprese capitaliste: in altre parole, si tratta di organizzazioni non lucrative. Negli ultimi duecento anni questo ampio spettro di organismi (di mercato e non di mercato, di mutuo interesse o di interesse generale) ha dato forma al terzo settore, così come qui definito attraverso l'approccio dell'economia sociale.

PRINCIPALI APPROCCI TEORICI RELATIVI AL CONCETTO DI ECONOMIA SOCIALE

2.1

Il terzo settore come punto d'incontro

Il terzo settore (TS) si è configurato come punto d'incontro di diversi concetti - fondamentalmente quelli di "settore senza scopo di lucro (*non profit*)" e di "economia sociale" - che, sebbene si riferiscano a realtà che hanno molti aspetti in comune, non sono esattamente coincidenti. Inoltre, gli approcci teorici sviluppati a partire da questi concetti attribuiscono funzioni diverse al TS nelle economie attuali.

2.2

L'approccio delle organizzazioni non lucrative (*non profit*)

Il principale approccio teorico nei confronti dell'analisi del terzo settore (TS), accanto all'approccio dell'economia sociale (ES), è quello detto *non profit*, originario del mondo anglosassone: le prime pubblicazioni su questo settore e sulle organizzazioni non lucrative sono infatti comparse 30 anni fa negli Stati Uniti. Nella sostanza, questo approccio copre soltanto organizzazioni private il cui statuto proibisce di distribuire utili ai fondatori o a coloro che le controllano o le finanziano.

Esse presentano le seguenti caratteristiche:

- a) *Sono organizzazioni*, ossia hanno una struttura e una presenza istituzionale. Di solito si tratta di persone giuridiche.
- b) *Sono private*, ossia separate istituzionalmente dai poteri pubblici, anche se possono ricevere finanziamenti pubblici e possono avere funzionari pubblici nei loro organi direttivi.
- c) *Sono autonome*, ossia in grado di controllare le loro attività e libere di scegliere e deporre i loro organi direttivi.
- d) *Non distribuiscono utili*, ossia possono realizzare utili ma questi ultimi devono essere reinvestiti nell'attività principale dell'organizzazione e non possono essere distribuiti ai proprietari, ai fondatori oppure agli organi direttivi dell'organizzazione.
- e) *Hanno carattere volontario*, il che significa due cose: in primo luogo, che l'adesione non è obbligatoria o imposta dalla legge e, in secondo luogo, che esse devono contare su volontari che partecipino alle attività o alla gestione.

2.3

L'approccio detto della "economia solidale"

Questo approccio si è affermato in Francia e in alcuni paesi dell'America latina nell'ultimo quarto del XX secolo, ed è ampiamente legato alla notevole crescita che ha interessato il terzo settore in risposta alle nuove esigenze sociali di numerosi gruppi a rischio di esclusione sociale. Il concetto di "economia solidale" ruota intorno a tre poli: il mercato, lo Stato e la reciprocità. L'ultimo aspetto fa riferimento ad uno scambio non monetario che rientra nella sfera della socialità primaria ed è identificato soprattutto con la partecipazione alle associazioni. Questo approccio costituisce un tentativo di collegare tra loro i tre poli del sistema; in questo modo le esperienze specifiche organizzate al suo interno creano degli ibridi tra l'economia di mercato, non di mercato e non monetaria e le loro risorse presentano la stessa triplice origine: di mercato (vendita di beni e servizi), non di mercato (sussidi pubblici e donazioni) e non monetarie (volontariato).

Tale approccio presenta importanti elementi di convergenza con l'approccio dell'ES, a tal punto che viene anche impiegata l'espressione "economia sociale e solidale". Inoltre, dal punto di vista pratico, tutte le organizzazioni considerate come appartenenti all'economia solidale fanno anche indiscutibilmente parte dell'ES.

Data la loro importanza, vengono qui di seguito esaminate le principali analogie e differenze tra l'approccio dell'ES e quello delle organizzazioni non lucrative (*non profit* - ONP).

2.3

Analogie e differenze tra l'approccio dell'ES e quello delle organizzazioni non lucrative (ONP)

Per quanto riguarda le analogie tra gli approcci ES e ONP, quattro dei cinque criteri fissati dall'approccio ONP per distinguere la sfera del terzo settore sono anche previsti dall'approccio dell'ES: *organizzazioni private e organizzate formalmente*, dotate di *autonomia decisionale e libertà di adesione* (partecipazione volontaria).

Tuttavia vi sono tre criteri di delimitazione del terzo settore in cui gli approcci ONP e ES differiscono chiaramente:

a) Il criterio *non profit*

L'approccio ONP prevede che siano escluse dal terzo settore tutte le organizzazioni che in qualche modo distribuiscono utili alle persone o alle organizzazioni che le hanno fondate o che le controllano o finanziano. In altri termini, le organizzazioni del TS devono applicare rigorosamente la regola della non distribuzione. L'approccio ONP impone che le organizzazioni TS, oltre a non distribuire utili, non siano "a scopo di lucro", ossia che non siano state create essenzialmente per realizzare utili od ottenere una redditività finanziaria.

Nell'approccio ES, il criterio *non profit* nell'accezione descritta non costituisce un requisito essenziale per le organizzazioni del TS. Ovviamente, anche secondo l'approccio ES molte organizzazioni che applicano strettamente il criterio *non profit* appartengono al TS: un'ampia gamma di associazioni, fondazioni, imprese sociali e altre organizzazioni non lucrative che sono al servizio degli individui e delle famiglie e soddisfano il criterio *non profit* previsto dall'approccio ONP e tutti i criteri delle

organizzazioni dell'ES esposti nel presente documento. Tuttavia le cooperative e le mutue, pur formando un nucleo fondamentale nell'ambito dell'ES, in base all'approccio ONP sono escluse dal TS, poiché la maggior parte di esse ripartisce tra i soci una parte dell'avanzo di bilancio.

b) Il criterio della democrazia

Una seconda differenza tra l'approccio ONP e l'approccio ES risiede nell'applicazione del criterio della democrazia. I requisiti posti dall'approccio ONP per stabilire se un'organizzazione appartiene al TS non comprendono un elemento così caratteristico del concetto di ES come l'organizzazione democratica. Di conseguenza, secondo l'approccio ONP, il TS comprende numerose organizzazioni non lucrative molto importanti che non soddisfano il criterio della democrazia e quindi, in base all'approccio ES, ne sono escluse. Nei fatti, molte organizzazioni non lucrative che vendono i loro servizi a prezzi di mercato, non solo nel settore delle società finanziarie, non rispettano il principio dell'organizzazione democratica. Tra queste, considerate parte del TS secondo l'approccio ONP e non secondo l'approccio ES, figurano ospedali, università, scuole, enti culturali e artistici e altre istituzioni che non soddisfano il criterio di democrazia e vendono i loro servizi sul mercato, pur rispettando tutti i requisiti fissati dall'approccio ONP.

Nel quadro dell'approccio ES tutti gli enti non lucrativi che non operano in modo democratico vengono di solito esclusi dal TS, per quanto sia accettato che possano invece fare parte dell'ES le organizzazioni di volontariato non lucrative che forniscono servizi non destinabili alla vendita a individui o famiglie, a titolo gratuito oppure a prezzi economicamente non significativi. Queste

organizzazioni non lucrative giustificano la loro *utilità sociale* fornendo gratuitamente beni e servizi di merito agli individui o alle famiglie.

c) Il criterio del servizio alla persona

Infine, una terza differenza risiede nei destinatari previsti dei servizi forniti dalle organizzazioni del TS, poiché gli approcci ONP ed ES ne definiscono diversamente la portata e la gerarchia. Nell'approccio ES l'obiettivo principale delle organizzazioni è quello di servire le persone o altre organizzazioni dell'ES. Per quanto riguarda le organizzazioni del primo livello, la maggior parte dei beneficiari delle loro attività sono individui o nuclei familiari, in quanto consumatori oppure come singoli imprenditori o produttori. Molte di queste organizzazioni accettano come soci soltanto persone fisiche. In alcuni casi esse possono anche consentire l'adesione di persone giuridiche di ogni genere, ma in ogni caso gli interessi dell'ES sono incentrati sulle persone, che costituiscono la ragion d'essere di tale settore e l'obiettivo delle sue attività.

D'altro canto, nell'approccio ONP non vi è alcun criterio teso a porre come obiettivo prioritario il servizio alla persona. Si possono creare organizzazioni non lucrative al fine di fornire servizi sia alle persone che alle società che controllano o finanziano tali organizzazioni. Possono anche esistere organizzazioni non lucrative di primo livello composte esclusivamente di società di capitali, sia finanziarie che non finanziarie. Ne risulta che l'ambito analizzato dall'approccio ONP è delimitato in modo molto eterogeneo.

In conclusione, le suddette analogie e differenze tra gli approcci ONP e ES, insieme con l'esistenza di un'area comune di organizzazioni contemplate da entrambi,

consentono di rilevare notevoli divergenze sia concettuali che metodologiche. Il TS non può quindi essere visto semplicemente come la somma dei diversi gruppi di organizzazioni considerate dai due approcci.

Per quanto riguarda le differenze tra i due approcci rispetto alle funzioni che il TS può svolgere nelle economie sviluppate, nell'approccio ONP il TS si trova a metà tra lo Stato e il mercato e la missione del suo nucleo più caratteristico (il terzo settore sociale) consiste nel rispondere ad una notevole quantità di esigenze sociali che, non essendo soddisfatte né dal mercato (per mancanza di domanda solvibile e con potere d'acquisto), né dal settore pubblico (in quanto i finanziamenti pubblici non sono in grado di farlo), impongono di rivolgersi ad un terzo tipo di risorse e motivazioni. La concezione anglosassone, basata sul volontariato e sugli organismi di beneficenza (*charities*) (nel Regno Unito) e sulle fondazioni (negli Stati Uniti), mette in risalto i valori della filantropia e il criterio *non profit*.

La mancanza di redditività del lavoro svolto testimonia della purezza e della rettitudine delle motivazioni che lo hanno ispirato e conferma l'appartenenza al TS, che quindi mostra la sua natura *filantropica e assistenziale*, dato che la sua missione consiste nel rimediare alle carenze di un sistema pubblico di protezione sociale restrittivo e agli eccessi di un sistema di mercato che è più dinamico, ma anche più spietato di ogni altro sistema nei confronti delle fasce sociali meno solvibili.

Per quanto riguarda l'approccio ES, il TS non si trova tra il mercato e lo Stato ma tra il settore capitalistico e il settore pubblico. Da questo punto di vista, nelle società sviluppate il TS rappresenta un polo di utilità sociale costituito da un'ampia gamma di

organizzazioni private create con l'obiettivo di rispondere ad esigenze sociali piuttosto che di remunerare chi ha investito capitale.

In ogni caso, l'approccio dell'ES non considera il TS come un settore marginale ma piuttosto come un polo istituzionale del sistema che, insieme con il settore pubblico e il settore privato capitalistico, costituisce un fattore chiave per consolidare il benessere nelle società sviluppate contribuendo a risolvere alcuni dei loro problemi più gravi, come ad esempio l'esclusione sociale, la disoccupazione a lungo termine su larga scala e le disparità geografiche, e favorendo l'autogoverno locale e una distribuzione più equa dei redditi e della ricchezza.

A differenza che nell'approccio ONP, che attribuisce al TS un ruolo principalmente altruistico e filantropico e mette a punto iniziative di solidarietà a senso unico, nel quadro dell'ES vengono lanciate anche iniziative imprenditoriali di solidarietà reciproca tra i suoi promotori, sulla base di un sistema di valori che privilegia il processo decisionale democratico e, nella distribuzione dell'avanzo di bilancio, dà la priorità alle persone piuttosto che al capitale.

L'ES non vede le persone che hanno bisogno di assistenza soltanto come beneficiari passivi della filantropia sociale, bensì innalza i cittadini allo status di protagonisti attivi del proprio destino.

3

CONCEZIONI NAZIONALI DELL'ECONOMIA SOCIALE

La realtà socioeconomica che nel presente documento indichiamo come "economia sociale" è ampia e chiaramente in espansione in tutta l'Unione europea. Questo termine, tuttavia, come pure il corrispondente concetto scientifico, presenta notevoli ambiguità nei diversi paesi dell'Unione e, in alcuni casi, anche all'interno dei singoli paesi. Di solito esso coesiste con altri termini e concetti simili.

In linea con il metodo impiegato nello studio *Le imprese e le organizzazioni del terzo settore: una sfida strategica per l'occupazione* (Ciriec 2000), la presente ricerca¹ si è prefissa come obiettivo, in primo luogo, quello di valutare il livello di riconoscimento dell'economia sociale in tre ambiti importanti, ovvero la pubblica amministrazione, il mondo accademico e scientifico e lo stesso settore dell'economia sociale e, in secondo luogo, di individuare e valutare altri concetti simili.

In base ai risultati ottenuti si possono identificare tre gruppi di paesi:

– paesi con la massima accettazione del concetto di ES: Francia, Italia, Portogallo, Spagna, Belgio, Irlanda e Svezia. Emergono in particolare i primi quattro paesi (tutti latini) e soprattutto la Francia, paese in cui è nato il concetto stesso di ES. In Francia così come anche in Spagna l'ES ha trovato un riconoscimento giuridico,

– paesi con un livello medio (relativo) di accettazione del concetto di ES: Cipro, Danimarca, Finlandia, Grecia, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Portogallo e Regno Unito. In questi paesi il concetto di ES coesiste con altri, ad esempio con il settore non profit, il settore del volontariato e quello delle imprese sociali. Nel Regno Unito il basso livello di riconoscimento dell'ES contrasta con la politica del governo intesa a sostenere le imprese sociali. In Polonia l'ES è un concetto piuttosto nuovo, ma è sempre più accettato ed è in particolare rafforzato dall'effetto strutturante esercitato dall'Unione europea,

– paesi con un riconoscimento scarso o nullo del concetto di ES: in un gruppo di paesi che comprende Austria, Repubblica ceca, Estonia, Germania, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi e Slovenia, in cui figurano principalmente paesi che hanno aderito all'Unione europea con gli ultimi allargamenti e paesi di area germanica, il concetto di ES è poco conosciuto o comincia appena ad affermarsi, mentre i concetti correlati di settore *non profit*, volontariato e organizzazioni non governative godono di un livello relativamente più elevato di riconoscimento.

¹ La raccolta delle informazioni primarie si è basata su un questionario semiaperto indirizzato al gruppo di corrispondenti, composto di testimoni privilegiati con una conoscenza approfondita del concetto di economia sociale e di termini simili, come pure della realtà di questo settore nei rispettivi paesi. Il grado di riconoscimento è stato articolato in tre livelli relativi nei diversi paesi: (*) accettazione scarsa o nulla del concetto, (**) livello medio di accettazione e (***) livello elevato di accettazione.

Tabella 1. Grado di accettazione nazionale del concetto di "economia sociale"

Paese	Da parte delle pubbliche autorità	Da parte delle imprese dell'economia sociale	Da parte del mondo accademico/scientifico
Belgio	**	**	***
Francia	***	***	**
Irlanda	**	***	**
Italia	**	***	***
Portogallo	***	***	***
Spagna	***	***	***
Svezia	**	***	**
Austria	*	**	**
Danimarca	*	**	**
Finlandia	**	**	**
Germania	*	*	**
Grecia	**	**	**
Lussemburgo	**	**	**
Paesi Bassi	*	*	*
Regno Unito	*	*	**
Nuovi Stati membri			
Cipro	**	**	**
Repubblica ceca	*	**	*
Estonia	**	*	*
Ungheria	*	*	*
Lettonia	*	***	**
Lituania	**	*	*
Malta	**	***	**
Polonia	**	**	**
Slovacchia	n.d.	n.d.	n.d.
Slovenia	*	**	**

Nota: la domanda posta dal questionario era così formulata: "Potrebbe indicare se il concetto di ES è riconosciuto nel Suo paese?"

Accanto all'economia sociale, al settore *non profit*, alle imprese sociali e al terzo settore, in numerosi paesi dell'Unione sono in uso altri concetti ampiamente accettati. Nel Regno Unito, in Danimarca, a Malta e in Slovenia i concetti di volontariato e organizzazioni non governative, più strettamente legati all'idea di ONP, sembrano godere di un ampio riconoscimento a livello scientifico, sociale e politico. Limitatamente

ai paesi europei di lingua francese (Francia, la regione vallone del Belgio e Lussemburgo) vengono riconosciuti anche i concetti di economia solidale e di economia sociale e solidale, mentre il concetto di *Gemeinwirtschaft* (attività economica di interesse generale) è ampiamente consolidato nei paesi di lingua tedesca come la Germania e l'Austria.

È stato accertato che le forme istituzionali che compongono l'ES (o il termine correlato che ogni paese riconosce maggiormente) variano in modo considerevole da un paese all'altro. Tutti i paesi condividono però un nucleo di forme nazionali tipiche tra cui figurano le cooperative, le mutue, le associazioni e le fondazioni, forme autenticamente nazionali considerate dagli esperti come appartenenti all'ES del loro paese.

Oltre a queste quattro componenti strutturali vengono menzionate altre forme specifiche, come le imprese sociali, le *misericórdias* (associazioni di beneficenza portoghesi), le *instituições particulares de solidariedade social* (istituzioni private portoghesi di solidarietà sociale), le agenzie per lo sviluppo, le *community foundations*, le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza italiane, le *sociedades laborales* (imprese di lavoratori spagnole), le imprese di inserimento, i centri speciali per l'impiego, le organizzazioni paritetiche con partecipazione degli operai, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

In diversi paesi alcune componenti dell'ES in senso lato non si riconoscono come parte integrante di questo settore sociale: esse sostengono invece la propria specificità e il proprio isolamento. Si tratta ad esempio delle cooperative in paesi come la Germania, il Regno Unito, la Lettonia e, in parte, il Portogallo.

In alcuni nuovi Stati membri dell'UE vi è un minore riconoscimento dell'appartenenza all'ES delle mutue. Questo fatto può essere spiegato con il fatto che tali paesi presentano un basso livello di riconoscimento del concetto stesso di ES insieme con l'assenza di uno statuto giuridico per queste forme societarie.

PIATTAFORME E RETI DELL'ECONOMIA SOCIALE IN EUROPA

Nei paesi in cui il settore è rappresentato da organizzazioni solide, queste ultime sono in grado di riconoscersi come sfera socioeconomica distinta. Tramite queste organizzazioni non soltanto l'ES acquisisce visibilità, ma essa può anche partecipare al processo di definizione e di attuazione delle politiche pubbliche, sia nazionali che dell'UE, e difendere i propri interessi specifici in quest'ambito.

Nei diversi paesi europei le associazioni che rappresentano le società e le organizzazioni dell'ES sono state create principalmente in una prospettiva settoriale e ciò ha dato vita a gruppi "familiari" di organizzazioni rappresentative:

– famiglia delle cooperative: Eurocoop (consumo), ACME (assicurazioni), Cecodhas (edilizia), CECOP (produzione e lavoro), Cogeca (agricoltura), GEBC (banche), UEPS (farmacie).

Queste organizzazioni, a loro volta, sono affiliate a una confederazione recentemente fondata: *Cooperatives Europe*.

– famiglia delle società mutualistiche: AIM (mutue), ACME (assicurazioni), AISAM (mutue assicuratrici),

– famiglia delle associazioni e delle organizzazioni di azione sociale: CEDAG (associazioni di interesse generale), EFC (fondazioni), Piattaforma europea delle ONG sociali, CEFEC (imprese sociali, iniziative per l'impiego e cooperative sociali).

Gran parte di queste organizzazioni rappresentative a livello europeo appartengono a loro volta alla CEP-CMAF, la Conferenza europea permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni, che costituisce attualmente il principale interlocutore delle istituzioni europee per quanto concerne il settore dell'ES europea.

In alcuni paesi le associazioni rappresentative hanno superato il livello settoriale costituendo organizzazioni intersettoriali che fanno espressamente riferimento all'ES. Esempi al riguardo sono: la CEPES (Confederazione spagnola delle imprese dell'economia sociale), il suo corrispettivo francese CEGES (Consiglio delle imprese, degli imprenditori e dei raggruppamenti dell'economia sociale), le organizzazioni belghe VOSEC (fiamminga) e Concertes (valone), la Piattaforma dell'economia sociale e solidale in Lussemburgo e la Conferenza permanente dell'economia sociale in Polonia.

Dal punto di vista macroeconomico, l'economia sociale in Europa ha un impatto considerevole sia in termini umani che economici. Essa impiega più di 11 milioni di persone, pari al 6,7% dei lavoratori dipendenti dell'UE.

Nei dieci nuovi Stati membri il settore dell'ES impiega il 4,2% della popolazione di lavoratori dipendenti. È una percentuale più bassa di quella registrata in media nei 15 "vecchi" Stati membri (7,0%) e in partico-

lare nei Paesi Bassi (10,7%), in Irlanda (10,6%) e in Francia (8,7%).

La famiglia delle associazioni, fondazioni e organizzazioni analoghe (terza colonna di cifre), presa nel suo complesso, rappresenta la componente più importante dell'ES europea. Nei nuovi Stati membri, tuttavia, come pure in Italia, Spagna, Finlandia e Svezia, la famiglia maggiormente rappresentata è quella delle cooperative ed enti analoghi.

² Le informazioni statistiche sull'ES in Europa sono basate su dati secondari e fanno principalmente riferimento al periodo 2002-2003. Per alcuni paesi, essenzialmente i nuovi Stati membri dell'UE, le informazioni fornite dovrebbero essere trattate con cautela poiché non esistevano dati quantitativi prima di questo studio.

Tabella 2. Impieghi retribuiti nell'ambito di cooperative, mutue, associazioni e organizzazioni analoghe nell'Unione europea (2002-2003)

Paese	Cooperative	Mutue	Associazioni	TOTALE
Belgio	17.047	12.864	249.700	279.611
Francia	439.720	110.100	1.435.330	1.985.150
Irlanda	35.992	650	118.664	155.306
Italia	837.024	Cfr. nota*	499.389	1.336.413
Portogallo	51.000	Cfr. nota*	159.950	210.950
Spagna	488.606	3.548	380.060	872.214
Svezia	99.500	11.000	95.197	205.697
Austria	62.145	8.000	190.000	260.145
Danimarca	39.107	1.000	120.657	160.764
Finlandia	95.000	5.405	74.992	175.397
Germania	466.900	150.000	1.414.937	2.031.837
Grecia	12.345	489	57.000	69.834
Lussemburgo	748	n.a.	6.500	7.248
Paesi Bassi	110.710	n.a.	661.400	772.110
Regno Unito	190.458	47.818	1.473.000	1.711.276
Cipro	4.491	n.a.	n.a.	4.491
Repubblica ceca	90.874	147	74.200	165.221
Estonia	15.250	n.a.	8.000	23.250
Ungheria	42.787	n.a.	32.882	75.669
Lettonia	300	n.a.	n.a.	300
Lituania	7.700	0	n.a.	7.700
Malta	238	n.a.	n.a.	238
Polonia	469.179	n.a.	60.000	529.179
Slovacchia	82.012	n.a.	16.200	98.212
Slovenia	4.401	270	n.a.	4.671
TOTALE	3.663.534	351.291	7.128.058	11.142.883

* I dati relativi alle mutue sono aggregati a quelli riguardanti le cooperative per l'Italia e a quelli riguardanti le associazioni per il Portogallo.

7

ESEMPI DI IMPRESE E ORGANIZZAZIONI DELL'ECONOMIA SOCIALE

Per completare i dati macroeconomici, si procede a valutare il dinamismo e la ricchezza socioeconomica dell'ES europea anche attraverso casi specifici. Questi ultimi, oltre a testimoniare la pluralità di risposte fornite dall'ES alle molteplici esigenze e aspirazioni della società europea, ne rivelano la grande varietà di forme ed evidenziano come, malgrado l'estrema diversità delle dinamiche specifiche, sia possibile individuare un filo conduttore, ovvero: l'appartenenza delle organizzazioni in questione a un settore socioeconomico che si colloca a metà strada tra l'economia privata tradizionale, di tipo capitalistico, e l'economia pubblica.

I casi elencati qui di seguito, scelti con l'aiuto dei responsabili nazionali dello studio, illustrano l'eterogeneità che contraddistingue le pratiche dell'economia sociale in Europa:

- cooperativa sociale *Prospettiva*: inserimento lavorativo dei soggetti più svantaggiati attraverso la produzione di ceramiche artistiche (www.prospettiva-coop.it),
- cooperativa *Chèque Déjeuner*: creazione di posti di lavoro rispettosi dei valori sociali e umani (www.cheque-dejeuner.com),
- gruppo *Irizar*: secondo costruttore di pullman di lusso in Europa (www.irizar.com),

- *Multipharma*: grande cooperativa di produzione farmaceutica (www.multipharma.be),
- *Associazione delle cooperative di credito lituane*: organizzazione che opera per l'inclusione finanziaria (www.lku.lt)
- società cooperativa *Dairygold Agricultural*: organizzazione di sostegno agli agricoltori (www.dairygold.ie)
- *Anecoop*: gruppo cooperativo agricolo che mira a coniugare lo sviluppo locale e agricolo con l'innovazione tecnologica (www.anecoop.com),
- *Unione estone delle società cooperative edilizie*: in Estonia oltre 100.000 persone abitano in alloggi di questa cooperativa (www.ekyl.ee),
- *COFAC*: la principale cooperativa universitaria portoghese, opera per lo sviluppo delle conoscenze e del capitale umano (www.ulusofona.pt),
- *Cooperazione e sviluppo di Bonares*: svolge attività di cooperazione pubblico-privato a livello locale (www.bonares.es)
- *Comarine*, società cooperativa di servizi marittimi di Cipro (www.comarine.com.cy),
- *Consorzio beni culturali Italia*: "il primo servizio alla cultura è fare cultura" (www.consorziobeniculturali.it),

- *Britannia Building Society*: la seconda società di credito immobiliare nel Regno Unito (www.britannia.co.uk),
- *Vzajemna*: assicurazione sanitaria e cure mediche (www.vzajemna.si)
- *MACIF*, la principale mutua francese (www.macif.fr),
- gruppo *Tapiola*: servizi assicurativi, bancari, di risparmio e di investimento (www.tapiola.fi),
- *Benenden Healthcare Society*: mutua per le cure sanitarie (www.benenden-healthcare.org.uk),
- *Shelter*: grande associazione umanitaria per i senza tetto (www.England.shelter.org.uk),
- *Alte Feuerwache Köln*: centro socioculturale autogestito (www.altefeuerwachekoln.de),
- *Artisans du Monde*: la prima associazione per il commercio equo e solidale con il Terzo mondo (www.artisansdumonde.org),
- *Motivacio*: fondazione per l'integrazione sociale dei disabili (www.motivacio.hu),
- *Fondazione Cariplo*: risorse per aiutare le istituzioni civiche e sociali a fornire servizi migliori alla collettività (www.fondazionecariplo.it),
- *Trångsviksbolaget AB*: impresa operante nel Nord della Svezia che offre servizi di pubblica utilità (www.trangsviken.se),
- *ONCE*: organizzazione spagnola dei non vedenti, inserimento dei disabili nel mercato del lavoro e prestazione di servizi sociali (www.once.es),
- *Flandriam*: associazione di mutua assistenza che dà accesso a servizi sanitari complementari (www.flandria.pl)

L'ECONOMIA SOCIALE, POLO DI UTILITÀ SOCIALE

Il concetto di ES è strettamente associato ai concetti di progresso e di coesione sociale. L'apporto di cooperative, mutue, associazioni, fondazioni e altre imprese sociali alla società europea va ben oltre il contributo, peraltro non affatto trascurabile, che esse danno all'economia in termini di percentuale del PIL. Questo settore presenta un'elevata capacità di generare *valore aggiunto sociale* e le sue realizzazioni sono multidimensionali e di natura prettamente qualitativa, ragion per cui non sempre sono facilmente percepibili e quantificabili. Di fatto, esso continua a sfidare i metodi di valutazione della ricchezza e del benessere.

Numerosi studi hanno dimostrato che l'ES crea uno spazio che funge da regolatore del sistema ai fini della realizzazione di un modello più equilibrato di sviluppo economico e sociale. Questo ruolo di regolazione si manifesta a diversi livelli: ad esempio nella definizione delle attività socioeconomiche, nell'accessibilità (geografica, sociale, finanziaria e culturale) dei servizi, nella capacità di adeguare i servizi ai bisogni e di creare stabilità in contesti economici eminentemente ciclici. È inoltre dimostrato che l'ES è capace di creare nuove opportunità per la società e che questo settore genera un tipo di sviluppo che mette al centro la persona.

I campi in cui si registra il maggiore consenso scientifico, sociale e politico per quanto riguarda il valore aggiunto sociale del settore in esame sono la coesione sociale, l'occupazione, la creazione e il mantenimento del tessuto sociale ed economico, lo sviluppo della democrazia, l'innovazione sociale e lo sviluppo locale. L'ES, però, contribuisce anche a una più equa distribuzione del reddito e della ricchezza, alla creazione e all'erogazione di servizi assistenziali (come ad esempio servizi sociali, sanitari e di sicurezza sociale), allo sviluppo sostenibile, al rafforzamento della democrazia e al coinvolgimento dei cittadini nonché al miglioramento dell'efficacia delle politiche pubbliche.

Coesione sociale: grazie alla sua azione di completamento e, soprattutto, di preparazione degli interventi pubblici di lotta all'esclusione, l'ES ha dimostrato una duplice capacità di incrementare il livello di coesione sociale: in primo luogo, infatti, essa ha contribuito all'integrazione sociale e lavorativa di persone e aree geografiche chiaramente svantaggiate. Ciò è particolarmente evidente nel caso delle associazioni, delle fondazioni e delle altre imprese sociali e d'inserimento, che hanno ridotto i livelli di povertà ed esclusione. In secondo luogo, essa ha contribuito a potenziare la cultura democratica

e il grado di partecipazione sociale ed è riuscita a dar voce e forza contrattuale a gruppi sociali precedentemente esclusi dal processo economico e dai processi di elaborazione e applicazione delle politiche pubbliche, specialmente quelle formulate a livello locale e regionale.

Sviluppo locale e territoriale: l'ES costituisce altresì un motore strategico per lo sviluppo locale e territoriale. Essa presenta infatti un forte potenziale per attivare processi di sviluppo endogeno nelle aree rurali, per ridare slancio alle aree industriali in crisi e per sanare e rilanciare le aree urbane degradate: in poche parole, per contribuire allo sviluppo economico endogeno, ridare competitività a vaste aree e facilitarne l'integrazione a livello nazionale e internazionale, correggendo forti squilibri geografici. Tale capacità è sostenuta da argomentazioni in linea con i parametri concettuali della teoria dello sviluppo economico elaborata dal Premio Nobel svedese Gunnar Myrdal, in quanto promuove processi di sviluppo e di accumulo a livello locale (*spread effects*) e riduce al minimo gli effetti involutivi (*backwash effects*):

- a) data la sua autentica logica di distribuzione degli utili e dell'avanzo di bilancio, essa mostra una più grande propensione a reinvestire gli utili nell'area geografica in cui sono stati generati;
- b) sa mobilitare non soltanto i maggiori esperti del settore e i soggetti maggiormente in grado di intraprendere iniziative adeguate, ma anche le risorse disponibili a livello locale;
- c) è capace di creare e diffondere cultura d'impresa e un tessuto imprenditoriale;

d) sa collegare la creazione e/o l'espansione dell'attività economica alle esigenze locali (per es. servizi di prossimità) e/o al tessuto produttivo locale; e) sa mantenere in vita attività economiche che rischiano di scomparire in quanto non redditizie (per es. artigianato) o soggette a una forte concorrenza (industrie tradizionali); f) sa generare capitale sociale nell'accezione di Putnam, in quanto base istituzionale fondamentale per promuovere uno sviluppo economico sostenuto.

Sono inoltre evidenti alcune virtù dell'ES nel contesto della globalizzazione attuale, in cui la delocalizzazione dei processi produttivi pone una sfida costante alle regioni: in effetti, la particolare forma di controllo e di presa delle decisioni che contraddistingue l'economia sociale, basata su principi democratici e sulla partecipazione dei cittadini, tende a mantenere le redini del processo economico all'interno della società civile dell'area interessata (e non a cederle agli investitori di capitali), ancorando le imprese più saldamente nella comunità e dando alle aree locali maggiore autonomia nella definizione del proprio modello di sviluppo.

Innovazione: non meno importante è la capacità d'innovazione dell'economia sociale nelle diverse dimensioni individuate da Schumpeter (prodotto, processo, mercato e organizzazione), particolarmente nel contesto dei processi di trasformazione in atto nella società europea. Il contatto diretto con la società conferisce a questo settore una speciale capacità di rilevare i nuovi bisogni, incanalandoli verso la pubblica amministrazione e le tradizionali imprese private a scopo di lucro e fornendo, ove necessario, risposte creative e innovative. Nel XIX secolo, ad esempio, le società di mutuo soccorso e le mutue hanno svolto un ruolo pionieristico rispondendo al bisogno della nuova società

industriale di coprire i rischi sanitari e di mantenimento del reddito della classe operaia. Hanno così dato vita a innovazioni sociali e istituzionali d'importanza storica che hanno anticipato la creazione dei regimi pubblici di sicurezza sociale in Europa. La varietà di modi in cui tali organizzazioni si sono associate a questo processo ha determinato la molteplicità dei modelli di sicurezza sociale.

Anche nella sfera dell'innovazione tecnologica, e in particolare nei contesti in cui vengono sviluppati sistemi d'innovazione in rapporto con l'economia sociale, la creazione e la diffusione di nuove conoscenze e innovazioni ha registrato più elevati tassi di successo. Un fattore decisivo in tali sistemi è l'esistenza di un'alleanza stabile tra i diversi soggetti coinvolti a livello territoriale nella promozione dell'ES, ad esempio le amministrazioni competenti in materia, le università, le federazioni e le stesse imprese dell'ES. A titolo di esempio si citeranno il Québec, la cooperativa Mondragón e il sistema CEPES-Andalusia nella Spagna meridionale.

Tuttavia, l'innovazione non ha ricevuto finanziamenti equilibrati da parte della pubblica amministrazione e degli istituti privati, che hanno dato preferenza al finanziamento dell'innovazione tecnologica piuttosto che ad altre forme d'innovazione in cui l'ES svolge un ruolo maggiore.

Occupazione: il valore aggiunto sociale dell'ES si manifesta con maggiore visibilità e chiarezza nella regolazione dei numerosi squilibri del mercato del lavoro. Non sorprende quindi che nei governi europei la promozione dell'economia sociale sia generalmente di competenza dei ministeri del Lavoro e degli Affari sociali. Peraltro, la stessa strategia di Lisbona riconosce espres-

samente il ruolo centrale dell'ES nella politica occupazionale.

In particolare, l'ES ha contribuito a creare nuovi posti di lavoro, a mantenere i posti di lavoro esistenti in settori e aziende in crisi e/o minacciate di chiusura, a migliorare il grado di stabilità dell'impiego e a trasformare il lavoro nero in lavoro regolare, a mantenere in vita certi mestieri (ad es. artigianali), a esplorare nuove professioni (ad es. quella di educatore sociale) e a creare vie di accesso al lavoro per i gruppi particolarmente svantaggiati e vittime dell'esclusione sociale. Negli ultimi decenni le statistiche hanno dimostrato che il settore rappresenta una ricca fonte di posti di lavoro in Europa, con una maggiore reattività in questo senso rispetto ad altri settori dell'economia (cfr. Ciriec 2000).

Ciononostante l'ES non costituisce di per sé una panacea per l'Europa. Il suo potenziale è infatti limitato da alcuni gravi problemi specifici. Un problema serio, dal punto di vista macroeconomico, è l'eccessiva frammentazione del settore e delle sue iniziative e la sua resistenza strutturale al raggruppamento. Un altro grave problema è la tendenza strutturale delle organizzazioni dell'economia sociale a perdere le loro caratteristiche specifiche, se non addirittura a trasformarsi in convenzionali società a scopo di lucro, quando sono particolarmente integrate nel mercato, oppure a essere strumentalizzate dalla pubblica amministrazione e a diventarne dipendenti (soprattutto finanziariamente), quando i poteri pubblici sono i loro interlocutori abituali. Questo fenomeno è noto con il nome di *isomorfismo* organizzativo. Se vuole sviluppare pienamente il proprio potenziale, l'ES deve creare meccanismi che le consentano di resistere a tale snaturamento, mettere a punto meccanismi di sviluppo autoalimen-

tato per evitare di dipendere dagli altri due settori e, infine, formare alleanze. Dal punto di vista microeconomico i problemi principali sono, da un lato, la difficoltà che hanno le imprese e le organizzazioni dell'ES ad attirare capitali per finanziare investimenti ed attività e, dall'altro, le tensioni che ne derivano per il mantenimento di risorse umane strategiche.

La costruzione europea: storicamente, l'ES non è rimasta estranea al progetto di costruzione europea. Il Trattato di Roma, infatti, riconosceva già esplicitamente le cooperative in quanto forme di imprenditorialità, mentre il progetto di Costituzione europea fa riferimento all'economia sociale di mercato. Per raggiungere i livelli di benessere e di progresso di cui godono i paesi "occidentali" dell'Unione europea, il modello sociale ed economico europeo ha avuto bisogno del contributo dell'ES, che si è dimostrata capace di contemperare gli aspetti economici e quelli sociali, di mediare tra le istituzioni pubbliche e la società civile e di regolare gli squilibri sociali ed economici all'interno di una società e di un'economia pluralistica.

Le economie e le società dei nuovi Stati membri stanno vivendo un lungo processo di transizione per passare dal vecchio sistema di pianificazione comunista a un'economia di mercato regolata. Gli adeguamenti effettuati negli ultimi anni hanno inciso molto negativamente sulla loro ES e in particolare sul settore cooperativo, che è stato strumentalizzato per molti decenni e persino durante il processo di transizione all'economia di mercato. Tuttavia, contrariamente alle previsioni di alcuni, il settore non ha subito uno smantellamento

su vasta scala. A loro volta mutue, associazioni e fondazioni, praticamente scomparse da cinquant'anni, stanno vivendo un periodo di rinascita e di espansione in parallelo con lo sviluppo della società civile e dei movimenti sociali e sindacali.

9

LA LEGISLAZIONE RELATIVA AI SOGGETTI DELL'ES NELL'UNIONE EUROPEA

I nuovi Stati membri hanno interesse a sviluppare questo "terzo pilastro" se vogliono aderire al modello europeo di sviluppo e realizzare una rapida e adeguata integrazione nel modello sociale europeo.

Negli Stati membri dell'UE l'importanza dell'ES trova ampio riconoscimento istituzionale sul piano della legislazione e delle politiche.

Le disposizioni che ne definiscono il quadro normativo prevedono tre tipi di riconoscimento del settore: 1) riconoscimento esplicito, da parte delle autorità pubbliche, dell'identità precipua delle organizzazioni dell'ES e quindi della necessità di riservare loro un trattamento specifico. A questo proposito, scopo della sistemazione giuridica è quello di attribuire loro lo statuto di soggetti privati; 2) riconoscimento della capacità e della facoltà di tali organizzazioni di operare in qualsiasi settore dell'attività economica e sociale; 3) riconoscimento del ruolo di interlocutori da esse svolto nell'elaborazione e nella realizzazione delle diverse politiche pubbliche: esse vengono quindi viste come soggetti che partecipano al processo decisionale e all'esecuzione delle politiche.

In Europa, le diverse forme di ES non godono sempre di un adeguato grado di istituzionalizzazione sotto i tre aspetti descritti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va detto che non tutte sono riconosciute nella stessa misura nell'ordinamento giuridico dei diversi Stati membri dell'Unione europea.

Per le cooperative, ad esempio, che vengono esplicitamente riconosciute all'articolo 48 del Trattato di Roma in quanto specifico tipo di società nonché nelle Costituzioni di Stati membri quali la Grecia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna, non sempre esiste, a livello nazionale, una normativa specifica che regoli la totalità del settore, malgrado la presenza di un quadro normativo che consente loro di funzionare e che garantisce i diritti dei soci e dei terzi. Di fatto alcuni paesi, come la Danimarca, la Repubblica Ceca e il Regno Unito, non dispongono di una legislazione generica in merito, pur avendone invece per alcuni tipi specifici di cooperative, come ad esempio le cooperative edilizie in Danimarca o le cooperative di credito nel Regno Unito e nella Repubblica ceca. Queste situazioni sono in contrasto con quelle di altri paesi, come la Spagna, l'Italia o la Francia, i quali soffrono invece di un eccesso di legislazione, con leggi diverse a seconda del tipo di cooperativa e del livello di governo (nazionale e regionale).

Una discorso analogo vale per le differenze riguardanti lo statuto giuridico delle diverse forme dell'ES in Europa. Si possono

individuare tre gruppi di paesi: un primo gruppo con una legislazione specifica in materia, un secondo gruppo con un certo numero di disposizioni normative ma sparse in più testi legislativi, e un terzo gruppo caratterizzato dalla totale mancanza di normative a disciplina di determinate forme di ES.

Le carenze normative possono provocare gravi difficoltà per quanto riguarda la posizione giuridica dei gruppi che intendono creare organizzazioni di ES: il quadro giuridico può frenare la diffusione di nuove forme se quelle esistenti non possono essere adeguate alle nuove necessità. A questo proposito, le normative adottate negli ultimi anni in diversi paesi, ad esempio le norme speciali sulle imprese sociali (legge finlandese del 2003, legge lituana del 2004 e legge italiana 118/2005), sulle cooperative sociali (legge polacca e legge portoghese del 2006) e sulle organizzazioni non lucrative di pubblica utilità (decreto legge 460/1997 in Italia), o le modifiche apportate alle leggi vigenti per adeguarle alle nuove forme dell'ES (ad esempio le società cooperative di interesse collettivo create in Francia nel 2001 o le cooperative d'iniziativa sociale apparse negli ultimi anni nelle diverse leggi riguardanti le cooperative spagnole), sono state create proprio nell'intento di canalizzare lo sviluppo della "nuova economia sociale" emergente. Le normative adottate negli ultimi anni in molti dei nuovi Stati membri dell'Unione europea sono particolarmente significative.

A livello europeo, il nuovo statuto della società cooperativa europea sta già favorendo la diffusione di questa forma dell'ES, non soltanto in quanto offre alle cooperative europee più possibilità di svolgere attività transnazionali, ma anche e soprattutto in quanto consente a questo settore di

svilupparsi in paesi in cui non dispone di uno statuto specifico, come nel caso del Regno Unito, o in paesi in cui queste forme giuridiche avevano progressivamente perso prestigio sociale in quanto vestigia del vecchio regime, come nel caso dei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

In questo senso il ritiro dall'agenda della Commissione europea, negli ultimi anni, delle proposte per la creazione degli statuti della mutua europea e della associazione europea ha fortemente ridimensionato le prospettive di maggiore diffusione di queste forme dell'ES in Europa.

La specificità delle organizzazioni dell'ES si basa su alcuni valori e principi caratteristici. Le norme che le governano hanno il compito di riconoscere tale specificità, prevenendo in particolare il principio di decisione democratica e limitazioni, tra l'altro, alle modalità di ripartizione tra i membri degli utili e dell'avanzo di bilancio. Tuttavia, questo specifico *modus operandi* non è neutro: l'uso di tali forme giuridiche impone ai gruppi fondatori e agli agenti economici spese di gestione relativamente elevate rispetto alle altre forme di impresa privata. Le spese dovute alle caratteristiche peculiari delle organizzazioni dell'ES corrispondono all'internalizzazione dei costi sociali che sostengono, legati al processo decisionale democratico, al sistema di assegnazione dell'avanzo di bilancio e alla natura dei beni e dei servizi prodotti, fondamentalmente di interesse sociale e/o generale, rispetto all'esternalizzazione dei costi privati da parte delle tradizionali imprese private a scopo di lucro.

Al fine di garantire pari opportunità ai diversi tipi di organizzazioni, e dato che situazioni disuguali richiedono trattamenti diversi, sarebbe opportuno adottare un quadro giuridico atto a compensare le difficoltà incontrate dalle forme giuridiche che godono di minori opportunità. Le misure potrebbero assumere la forma di sovvenzioni, ma anche di agevolazioni fiscali. Allo stesso tempo, tuttavia, il legislatore dovrebbe istituire meccanismi atti a impedire che taluni operatori economici adottino comportamenti opportunistici, sfruttando i meccanismi compensativi previsti per l'adozione di queste forme giuridiche senza sostenerne i relativi costi.

Nella maggior parte dei paesi occidentali dell'Unione europea, le quattro principali forme giuridiche assunte dall'ES godono di un qualche tipo di trattamento fiscale specifico. I vantaggi più consistenti sono concessi alle associazioni e alle fondazioni, dato il carattere non lucrativo delle attività da esse svolte e il loro sistema di assegnazione delle risorse e degli utili, che privilegia le attività di interesse sociale e/o generale. Negli ultimi anni tale legislazione è stata rafforzata in numerosi paesi, ad esempio in Spagna, con l'adozione della legge 43/2002 sul regime fiscale delle organizzazioni non lucrative; in Italia, con la legge 460/1997 sulle ONLUS - organizzazioni non lucrative di utilità sociale, e in Germania, con l'introduzione del "Codice sociale" (*Sozialgesetzbuch*) che disciplina le organizzazioni senza fini di lucro. Per quanto riguarda le cooperative, va detto che molti paesi dotati di un regime fiscale speciale non ne estendono l'applicazione alla totalità delle cooperative. In Irlanda, ad esempio, il regime fiscale speciale è applicabile soltanto alle cooperative di credito, in Grecia unicamente alle cooperative agricole.

Il quadro istituzionale definisce anche il margine d'azione dell'ES nei diversi settori d'attività economica e sociale. Per quanto le disposizioni normative riconoscano alle diverse forme dell'ES il diritto di operare sul mercato con la stessa libertà di qualsiasi altro operatore privato, le norme settoriali possono erigere barriere che impediscono loro di penetrare in taluni settori d'attività e di svilupparsi liberamente al loro interno. Nel caso delle mutue si possono osservare tre modelli di sviluppo in funzione dei settori d'attività: vi sono paesi in cui possono operare in numerosi settori, come avviene nel Regno Unito dove possono intraprendere attività che vanno dall'approvvigionamento idrico allo sport; vi è poi un secondo gruppo di paesi che ne limita l'attività a determinati settori, come ad esempio le cure sanitarie o la copertura di rischi sanitari o di sicurezza; infine, vi è un terzo gruppo di paesi in cui questa forma giuridica non è prevista. Peraltro, in alcuni settori la presenza di norme che impediscono la mutualizzazione dei rischi rende impossibile la costituzione di cooperative di assicurazione o di mutue, mentre in altri settori si riscontra una situazione analoga per quanto riguarda le cooperative.

LE POLITICHE PUBBLICHE DEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI ECONOMIA SOCIALE

Negli ultimi venticinque anni numerosi governi nazionali e regionali dei paesi dell'Unione europea hanno attuato politiche pubbliche contenenti riferimenti espliciti all'economia sociale nella sua totalità o nelle sue singole componenti. In genere essi hanno elaborato politiche settoriali che accennano espressamente, seppure in maniera frammentaria e disarticolata, alle forme istituzionali che costituiscono l'economia sociale. Tra gli esempi si citeranno le politiche attive per l'occupazione, che hanno coinvolto le cooperative di lavoro e le imprese per l'inserimento; le politiche dei servizi sociali, in cui le associazioni, le fondazioni e altre organizzazioni senza fini di lucro hanno svolto un ruolo chiave; le politiche agricole e di sviluppo rurale, che hanno visto il coinvolgimento delle cooperative agricole; le politiche in materia di sicurezza sociale, in cui si è fatto riferimento alle mutue di previdenza. Più recentemente e sporadicamente si è assistito alla comparsa di politiche specifiche per l'economia sociale, alcune incentrate sulle imprese operanti nel mercato, altre destinate alle organizzazioni non lucrative operanti al di fuori del mercato, raramente rivolte a entrambe le categorie. Tuttavia, la diffusione di queste politiche nei paesi dell'Unione europea è stata disomogenea sia per estensione che per contenuto.

Molti Stati membri dell'UE, all'interno della pubblica amministrazione statale, dispongono di un organismo di alto livello con competenze espressamente riconosciute

in materia di ES. È il caso, ad esempio, del segretariato di Stato per lo Sviluppo sostenibile e l'economia sociale del governo belga, della direzione generale dell'economia sociale creata all'interno del ministero del Lavoro spagnolo e di numerosi governi regionali, della delegazione interministeriale per l'innovazione, la sperimentazione sociale e l'economia sociale del governo francese, della FAS (unità per l'Economia sociale) in Irlanda, della direzione generale per gli enti cooperativi presso il ministero delle Attività produttive e dell'Agenzia per le ONLUS in Italia, dell'unità di collegamento con le ONG attiva presso il ministero della Famiglia e della solidarietà sociale del governo maltese, dell'Istituto António Sérgio del settore cooperativo (Inscoop) in Portogallo e, nel Regno Unito, dell'unità per le imprese sociali facente parte del gabinetto del primo ministro e dell'unità Finanze degli enti di beneficenza e del terzo settore attiva presso il ministero del Tesoro.

Le politiche concretamente applicate per promuovere l'ES presentano una grande varietà di forme. A seconda della natura degli strumenti adottati, esse si possono suddividere in politiche istituzionali, politiche di diffusione, formazione e ricerca, politiche finanziarie, politiche di sostegno mediante la prestazione di servizi e politiche della domanda.

LE POLITICHE PUBBLICHE SULL'ECONOMIA SOCIALE A LIVELLO DELL'UNIONE EUROPEA

Nell'ultimo trentennio le diverse autorità dell'UE hanno dedicato all'ES un'attenzione crescente, seppure incostante e diversa a seconda delle istituzioni. L'importante ruolo dell'ES nello sviluppo socioeconomico dell'Europa ha trovato un sempre maggiore riconoscimento, al pari della sua funzione di pilastro del modello sociale europeo.

Il lungo cammino verso il riconoscimento istituzionale dell'ES e la messa a punto di specifiche politiche europee è cominciato negli anni Ottanta, culminando nel 1989 con la comunicazione della Commissione al Consiglio dal titolo *Le imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere*, che proponeva la creazione di una base giuridica europea sotto forma di statuto per le cooperative, le associazioni e le mutue, e con la creazione dell'unità Economia sociale in seno alla direzione generale XXIII della Commissione.

Altre due istituzioni comunitarie hanno sostenuto con convinzione l'importanza dell'ES:

- il Comitato economico e sociale europeo (CESE), un organo consultivo dell'UE, che, nell'ambito del proprio gruppo Attività diverse (III), comprende alcuni rappresentanti dell'ES che hanno costituito un'apposita categoria. Il CESE è stato particolarmente attivo negli ultimi anni, formulando più pareri sull'argomento,

- il Parlamento europeo, che per primo, nel 1990, ha creato al suo interno un intergruppo dedicato all'Economia sociale.

Un altro organo pertinente è il Comitato consultivo delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CCCMAF), istituito nel 1998 per esprimere valutazioni in merito a diversi aspetti della promozione dell'ES a livello dell'UE. È stato poi soppresso nel 2000, dopo la ristrutturazione della Commissione ma, su iniziativa delle stesse organizzazioni del settore, è stata subito attivata la Conferenza europea permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CEP-CMAF), una piattaforma europea incaricata di fare da tramite con le istituzioni europee.

Al momento di attuare provvedimenti in materia, le istituzioni europee continuano a trovarsi di fronte a due problemi: l'ES presenta basi giuridiche carenti e una definizione concettuale insufficiente, che soffre della mancanza di riferimenti espliciti nei testi di base dell'UE (Trattato di Roma e Trattato di Maastricht); tale definizione (se così si può chiamare) è basata sulla forma giuridica piuttosto che sulle attività realizzate e convive con una molteplicità di termini (terzo settore, società civile ecc.) che complicano il raggiungimento di un consenso sulla designazione da utilizzare.

Sotto il profilo del riconoscimento giuridico e della maggiore visibilità dell'ES merita ricordare le conferenze europee organizzate

sul tema, i pareri specifici adottati dal CESE e le iniziative e i pareri dell'intergruppo Economia sociale del PE, nonché l'adozione dello statuto della Società cooperativa europea.

Dal punto di vista delle politiche attuate gli obiettivi associati all'ES sono sostanzialmente l'occupazione, i servizi sociali e la coesione sociale, che pertanto figurano soprattutto in due grandi filoni di politiche pubbliche: le politiche sociali e di integrazione sociale e lavorativa da una parte, le politiche per lo sviluppo locale e la creazione di posti di lavoro dall'altra. L'interesse delle istituzioni europee a coinvolgere l'ES in questi obiettivi, pur essendo un passo avanti fondamentale, rivela al tempo stesso una visione ristretta del potenziale dell'ES e dei benefici che potrebbe apportare all'economia e alla società europee.

In mancanza di una politica di bilancio specifica per l'ES, la sua partecipazione alla politica di bilancio dell'UE è stata realizzata nel quadro delle politiche per l'occupazione e la coesione sociale, e più concretamente attraverso i bilanci dei programmi pluriennali di promozione delle PMI e dell'occupazione, come le iniziative comunitarie ADAPT e EQUAL - quest'ultima finalizzata all'inserimento sociale e lavorativo - il Fondo sociale europeo (FSE) e l'azione pilota Terzo settore e occupazione.

Questi programmi hanno avuto un effetto strutturante di ampia portata, a livello sia nazionale che internazionale; hanno cioè coordinato e organizzato l'ES europea sotto forma di federazioni, reti, attività di ricerca, culturali e politiche. Il programma EQUAL è particolarmente importante in questo senso, in quanto sostiene progetti che impegnano organizzazioni dell'ES attorno a temi come *Rafforzare l'economia sociale* (terzo

settore), in particolare i servizi di interesse pubblico, con particolare attenzione al miglioramento della qualità dei posti di lavoro. I progetti prevedono anche conferenze e dibattiti, fondamentali al fine di diffondere il concetto di ES. Oggi EQUAL sta avendo un impatto decisivo in paesi come la Polonia, l'Irlanda e l'Austria.

Ai timidi passi avanti fatti a livello comunitario in fatto di riconoscimento e di attuazione di politiche fanno da contraltare le difficoltà derivanti dalle politiche dell'UE in materia di concorrenza e, ultimamente, di aiuti di Stato.

L'Economia sociale: un settore emergente in una società pluralista

La tendenza dominante, e la più importante, che si riscontra nella recente evoluzione dell'ES è il suo consolidamento nella società europea in quanto *polo di utilità sociale* collocato tra il settore capitalistico e il settore pubblico e composto di un'ampia pluralità di attori: cooperative, mutue, associazioni, fondazioni e altre imprese e organizzazioni simili.

Il movimento associativo dei cittadini registra attualmente una forte crescita grazie alla promozione di iniziative imprenditoriali solidali finalizzate alla produzione e alla distribuzione di beni di merito o beni sociali. Dallo sviluppo di molti progetti e attività dei movimenti associativi e cooperativi, come nel caso delle imprese sociali, traspare una cooperazione sempre maggiore tra questi due movimenti. La capacità di queste iniziative di venire incontro alle *nuove esigenze sociali* emerse negli ultimi decenni ha dato nuova importanza all'ES.

L'ES, però, non solo ha dimostrato la propria capacità di fornire un contributo efficace alla soluzione dei nuovi problemi sociali, ma ha anche rafforzato la sua posizione in settori tradizionali come l'agricoltura, l'industria, i servizi, il commercio al

dettaglio, le attività bancarie e mutualistiche. In altre parole, l'ES si sta profilando anche come istituzione necessaria ai fini di una crescita economica stabile e sostenibile, della rispondenza dei servizi alle esigenze, della valorizzazione delle attività economiche al servizio dei bisogni sociali, di una maggior equità nella distribuzione del reddito e della ricchezza, della correzione di eventuali squilibri nel mercato del lavoro e del rafforzamento della democrazia economica.

La nuova ES, insomma, si sta affermando come settore emergente sempre più indispensabile per dare una risposta adeguata alle nuove sfide dell'economia e della società globalizzate, sfide che sono alla base dell'interesse crescente per il ruolo che la *nuova ES* può svolgere nella società del benessere.

La necessaria identificazione concettuale dell'ES

Porre fine alla sua invisibilità istituzionale: è questa la sfida che l'ES deve affrontare senza tardare. Tale invisibilità è motivata non solo dal fatto di essere un settore nuovo ed emergente all'interno del sistema economico, ma anche dalla mancanza di un'identificazione concettuale, vale a dire di una definizione chiara e rigorosa delle caratteristiche condivise dai diversi tipi di società e

organizzazioni che la compongono e dei tratti specifici che consentono loro di distinguersi.

Su questo punto, negli ultimi anni si è assistito a un graduale processo di identificazione concettuale che ha coinvolto sia gli stessi operatori, attraverso le organizzazioni di rappresentanza, sia gli organi scientifici e politici. Il presente documento adotta una concezione dell'ES sviluppata a partire dai criteri esposti nel *Manuale per la compilazione dei conti satelliti delle imprese dell'economia sociale*, che a sua volta coincide con le definizioni formulate dalla recente letteratura economica e dalle stesse organizzazioni del settore.

L'identificazione giuridica dell'ES e il suo riconoscimento nella contabilità nazionale

L'identificazione concettuale dell'ES consentirà di vincere la sfida della sua identificazione negli ordinamenti giuridici dell'UE e degli Stati membri. Sebbene diversi testi giuridici di alcuni paesi europei e della stessa UE riconoscano l'ES in quanto tale e anche certe sue componenti, sono necessari progressi in merito alla delimitazione giuridica del settore e ai requisiti che le sue componenti devono soddisfare, se si vuole evitare un appiattimento dei suoi tratti caratterizzanti e la perdita della sua utilità sociale.

Vanno introdotti uno *Statuto giuridico dell'ES* ed efficaci barriere giuridiche d'ingresso, in modo da impedire alle organizzazioni estranee al settore di beneficiare dei risparmi derivanti dalla scelta di una data forma giuridica o delle politiche pubbliche di sostegno.

Il presente documento rivela anche l'estensione crescente del settore, che assicura direttamente oltre 11 milioni di posti di

lavoro, pari al 6% dell'occupazione totale nell'UE. La rilevanza del settore contrasta con la sua invisibilità nei conti pubblici, un ostacolo il cui superamento pone un'altra grande sfida.

Le norme contabili nazionali attualmente in vigore, elaborate nella fase culminante dei sistemi di economia mista, non riconoscono l'ES come settore istituzionale differenziato, cosa che complica la compilazione di statistiche economiche regolari, precise e affidabili sugli operatori che la compongono. Sul piano internazionale, l'eterogeneità dei criteri impiegati nella compilazione di statistiche impedisce analisi comparative e toglie autorevolezza agli approcci che valorizzano l'evidente contributo dato dall'ES al conseguimento dei principali obiettivi di politica economica.

La recente stesura, da parte della Commissione europea, del citato *Manuale per la compilazione dei conti satelliti delle imprese dell'economia sociale* è un passo importante verso il riconoscimento istituzionale di una parte dell'ES nei sistemi contabili nazionali. Il Manuale espone una metodologia che, nel quadro della Contabilità nazionale (SEC 1995), consente di elaborare statistiche affidabili e armonizzate in tutto il territorio dell'UE in merito a cinque principali tipi di società: a) cooperative, b) mutue, c) gruppi imprenditoriali di ES, d) altre società analoghe di ES e, infine, e) organizzazioni non lucrative al servizio delle imprese di ES.

La sfida che l'ES europea deve affrontare in questo ambito è doppia: in primo luogo, le organizzazioni che la rappresentano devono far pressione presso la Commissione europea e in ognuno degli Stati membri per ottenere che le proposte del Manuale siano effettivamente applicate. Concretamente, dovranno ottenere la creazione in ogni

Stato membro dell'UE di un *Registro statistico delle imprese dell'economia sociale*, basato sui criteri di delimitazione stabiliti nel Manuale, in modo da rendere possibile l'elaborazione dei conti satellite delle imprese incluse nei rispettivi registri.

In secondo luogo, dovranno promuovere iniziative che consentano di elaborare statistiche affidabili e armonizzate sull'ampio segmento di ES che non è contemplato nel Manuale della Commissione europea. Questo segmento è costituito per lo più da associazioni e fondazioni, enti contemplati nel *Manuale sulle organizzazioni non profit nel sistema statistico nazionale*, pubblicato dalle Nazioni Unite. Il Manuale include anche molte organizzazioni non lucrative che non fanno parte dell'ES, ma le statistiche corrispondenti alle organizzazioni che soddisfano i criteri di identità dell'ES, secondo la definizione del presente documento, potrebbero essere disaggregate dalle statistiche sul settore non profit che seguono i criteri del Manuale.

Il coordinamento tra le federazioni dell'ES

Il carattere pluralista e multiforme dell'ES richiede la presenza di solide organizzazioni rappresentative dei diversi tipi di imprese e organizzazioni che la compongono. Tuttavia l'identità condivisa da tutte le categorie e il nucleo di interessi comuni che le tiene insieme pongono la necessità e l'opportunità di intraprendere decisamente processi di articolazione associativa dell'intera ES, nei rispettivi ambiti nazionali come sul piano transnazionale europeo. Quanto più visibile e potente sarà l'immagine collettiva proiettata dal settore, tante più possibilità di sviluppo e di azione efficace saranno date a ognuna delle categorie di operatori che la compongono.

L'ES e il dialogo sociale

Il riconoscimento dell'ES nel dialogo sociale in quanto interlocutore specifico rappresenta una sfida di grande portata.

L'ES si è configurata come importante istituzione della società civile, che contribuisce in misura significativa all'articolazione del suo tessuto associativo e allo sviluppo della democrazia partecipativa. Allo stesso tempo, però, l'ES costituisce una grande forza socioeconomica con tratti specifici che sfuggono al classico schema "datori di lavoro - lavoratori" ed esigono un suo esplicito riconoscimento in quanto interlocutore sociale.

Nella seconda metà del XX secolo, nella fase culminante dei sistemi di economia mista, i tavoli di concertazione delle politiche pubbliche, specialmente delle politiche dei redditi, hanno avuto per protagonisti i poteri pubblici, l'organizzazione datoriale e i sindacati. Ormai, però, l'economia si è fatta più pluralista e da ciò nasce l'esigenza di far partecipare direttamente al dialogo sociale tutti i settori interessati: organizzazione datoriale, sindacati, poteri pubblici e l'altro ampio aggregato di realtà socioeconomiche, imprenditori e datori di lavoro che rappresenta la nuova ES e che, nelle società avanzate, manifesta un crescente protagonismo.

Accanto ai classici *tavoli di contrattazione collettiva* andrebbero proposti *tavoli di dialogo sociale*, più conformi al nuovo scenario economico di inizio secolo, che accolgano nel proprio ambito *operatori dell'ES*.

L'ES e le politiche pubbliche

Da oltre due decenni le istituzioni europee (Parlamento, Commissione e Comitato economico e sociale europeo) riconoscono la capacità dell'ES di correggere importanti squilibri socioeconomici e di contribuire al

raggiungimento di diversi obiettivi di interesse generale. Di recente il Parlamento europeo ha designato l'ES come pilastro fondamentale e chiave di volta del modello sociale europeo (*clé de voûte du modèle social européen*).

Di conseguenza, più di quanto si sia fatto finora, gli Stati membri e la Commissione europea devono assumere impegni concreti per far sì che l'ES non sia solo un efficace strumento per il raggiungimento di determinati obiettivi pubblici di interesse generale, ma costituisca essa stessa, cioè i movimenti cooperativi, mutualistici e associativi e le iniziative di interesse generale promosse a partire dalla società civile, un obiettivo di per sé, indispensabile per il consolidamento di una società progredita e dei valori associati al modello sociale europeo. Sotto questo aspetto le organizzazioni rappresentative dell'ES hanno un importante ruolo da svolgere nella diffusione di iniziative e proposte tra le istituzioni dell'UE, i partiti politici, i sindacati, le università e le altre organizzazioni rappresentative della società civile.

L'ES e i mercati: competitività e coesione sociale

L'evoluzione recente e futura dell'ES europea si trova a essere fortemente condizionata dalle trasformazioni dell'ambiente in cui opera, in particolare dai cambiamenti che intervengono in mercati sempre più globalizzati e sempre più caratterizzati da un'intensificarsi della concorrenza, da processi di decentramento e delocalizzazione produttiva e da mutamenti nelle modalità di azione pubblica, con una chiara tendenza alla deregulation e alla graduale privatizzazione dei servizi pubblici. Insieme alla comparsa di nuovi problemi sociali (invecchiamento della popolazione, flussi

migratori di massa ecc.), tali cambiamenti presentano all'ES, allo stesso tempo, opportunità di espansione ma anche sfide e minacce in alcune delle sue sfere d'azione.

Le diverse imprese e organizzazioni che fanno parte dell'ES sono di fronte alla sfida di integrare nella loro azione processi produttivi efficienti e obiettivi di benessere sociale. I soggetti dell'ES devono iniziare immediatamente a sviluppare strategie concorrenziali che rispondano alle nuove esigenze dei mercati, sempre più competitivi, e che permettano loro di configurarsi come strumenti utili per il benessere dei loro aderenti e il rafforzamento della coesione sociale.

Tra queste strategie concorrenziali dovranno avere un posto di rilievo la formazione di reti e alleanze imprenditoriali, la creazione di nuovi strumenti di finanziamento delle imprese, l'innovazione di prodotti e processi e il sostegno alle politiche per la formazione e lo sviluppo delle conoscenze.

L'ES, la nuova Europa allargata e lo sviluppo di uno spazio euromediterraneo integrato

L'UE annette grande importanza all'obiettivo del consolidamento di uno spazio europeo integrato nel quale siano attenuate e rimosse prima possibile le disuguaglianze socioeconomiche tra la "vecchia" UE a 15 e l'UE allargata ai 12 nuovi Stati membri dell'Est e del Sud dell'Europa. Disuguaglianze che, tra le altre conseguenze, hanno dato vita all'interno dell'UE a rilevanti flussi migratori da Est verso Ovest. Oltre al rafforzamento della coesione sociale nell'ambito dell'UE, un'altra sfida che si pone è la promozione di uno spazio euromediterraneo integrato che si traduca in una zona di prosperità e stabilità. A questo fine è necessario

consolidare la democrazia in tutti gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo e ampliare il tessuto produttivo fondato sulla società civile nei paesi della sponda Sud.

In quei paesi l'alto tasso di incremento della popolazione e altre cause strutturali non permettono alla crescita dell'economia di determinare un innalzamento del tenore di vita della maggioranza della popolazione, il che spiega perché la regione euromediterranea e l'UE si siano trasformate in una delle principali zone geografiche per volume e intensità dei movimenti migratori, tra l'altro accresciuti da cospicui flussi di popolazione in provenienza dall'America latina, dall'Africa subsahariana e dal Sud Est asiatico.

Grazie alle loro caratteristiche specifiche, i soggetti dell'economia sociale possono svolgere un ruolo importante sia nei processi di integrazione della popolazione immigrata, sia nello sviluppo di flussi commerciali all'interno dell'UE e tra il suo territorio e la sponda Sud del Mediterraneo.

Il sistema scolastico, le reti di ricerca e di scambio, l'università e l'ES

I sistemi scolastici dell'Unione europea sono chiamati a svolgere una funzione di rilievo nella promozione della cultura imprenditoriale e nella democratizzazione dell'economia mediante progetti formativi volti a stimolare le iniziative imprenditoriali fondate sui valori caratteristici dell'ES. A sua volta, lo sviluppo di nuovi prodotti e processi innovativi da parte delle imprese dell'ES rende necessario promuovere iniziative di collaborazione con i centri universitari di creazione e trasmissione delle conoscenze. Le reti di studiosi e le reti di interscambio tra questi ultimi e i professionisti dell'ES contribuiranno ad ampliare le necessarie

basi di conoscenze specifiche dell'ES e a diffonderle per l'Europa, così come sono venute facendo negli ultimi anni.

L'identità e i valori dell'ES

La nuova ES si sta configurando nell'Unione europea come *polo di utilità sociale* inserito in un sistema economico pluralista, comprendente anche un settore di economia pubblica e un altro di economia capitalistica.

La sfida cui deve far fronte l'ES è quella di sormontare il rischio dell'appiattimento dei suoi tratti distintivi, che sono ciò che le conferisce la sua specifica utilità sociale. A questo fine i soggetti dell'ES devono approfondire la consapevolezza dei valori che compongono il loro nucleo comune di riferimento e adoperare tutte le leve sociali e culturali conformi a quei valori per affermare un autonomo profilo istituzionale e ottenere un effetto moltiplicatore delle loro potenzialità economiche e sociali.

Le sfide e le tendenze sopra descritte costituiscono, più che un decalogo tassativo, una proposta aperta al dibattito, punto di avvio e spunto di riflessione per la nuova fase che si apre in Europa con i recenti allargamenti dell'Unione.

Una nuova fase e una nuova economia sociale: ai soggetti di quest'ultima spetta di diritto ogni visibilità e ogni responsabilità al momento di definire i profili che le sono propri e gli obiettivi strategici che dovrà darsi per svolgere un ruolo di primo piano nella costruzione europea.

- CESE – Comité économique et social des Communautés européennes (1986): *Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes – éditions Delta, Bruxelles.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2004): *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre fomento de las cooperativas en Europa* (23 Febrero 2004, COM(2003) 18 final).
- Parlement européen, Commission de l'emploi et des affaires sociales (2006): *Rapport sur un modèle social européen pour l'avenir*. (2005/2248/INI).
- Ciriec (2000): *The Enterprises and Organizations of the Third System: A strategic challenge for employment*. Ciriec (Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative) – Directorate General V of the European Union, Liège.
- DEFOURNY, J. & MONZÓN CAMPOS, J. (eds.) (1992): *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique) / The Third Sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*. De Boeck Université – Ciriec, Bruxelles.
- EVERS, A. & LAVILLE, J. L. (eds.) (2004): *The third sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- MONZON, J. L., DEMOUSTIER, D., SAJARDO, A. & SERRA, I. (dir) (2003): *El Tercer sector no lucrativo en el Mediterráneo. La Economía Social de no mercado*. I., Ciriec-España, Valencia.
- BORZAGA, C. & SPEAR, R. (eds.) (2004): *Trends and challenges for co-operatives and social enterprises in developed and transition countries*, edizioni 31, Trento.
- BIRKHOELZER, K., LORENZ, G. et al (1999): *The Employment Potential of Social Enterprises in 6 EU Member States*, Technologie-Netzwerk Berlin.
- CABRA DE LUNA, M. A. (2003): "Las instituciones europeas y las organizaciones de la economía social", In Faura, I. et al (coord): *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Escuela Libre Editorial, Madrid.
- CHAVES, R. (2002): "Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, n° 3, p. 453-480.
- CHOPART, J. N., NEYRET, G. & RAULT, D. (dir) (2006): *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, La Découverte, Paris.

- DEMOUSTIER, D. (2001): *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Alternatives économiques/Syros, Paris.
- DEMOUSTIER, D. & CHAVES, R., HUNCOVA, M., LORENZ, G. & SPEAR, R. (2006): "Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe", *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 300, p. 8-18.
- DRAPERI, J. F. (2005): *L'Économie Sociale, de A à Z*, Alternatives économiques, Paris.
- LÉVESQUE, B. & MENDELL, M. (1999): *L'économie sociale: éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*, *Cahier de recherche du Crises*, UQAM, Montréal.
- MONZON, J. L. (2003): "Cooperativismo y Economía Social: perspectiva histórica", *Ciriec-ESPAÑA, revista de economía pública, social y cooperativa*, N° 44, p. 9-32.
- SALAMON, L. M. & ANHEIER, H. K. (1997): *Defining the nonprofit sector - a cross-national analysis*, *Institute for Policy Studies*, The Johns Hopkins University.
- SPEAR, R., DEFOURNY, J., FAVREAU, L. & LAVILLE, J. L. (eds.) (2001): *Tackling social exclusion in Europe. The contribution of Social Economy*, Ashgate, Aldershot (versions available in French and Spanish).
- TOMAS-CARPI, J. A. (1997): "The prospects for a Social Economy in a changing world", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 68, N° 2, p. 247-279.
- VIENNEY, C. (1994): *L'Économie sociale*, Repères, La Découverte, Paris.

EUROPE DIRECT

è un servizio che intende aiutare i cittadini a trovare risposta alle loro domande sull'Unione europea.

Un numero verde unico:

00 800 6 7 8 9 10 11

Desidera ulteriori informazioni?

Questo opuscolo fa parte di una serie di documenti informativi pubblicati dal Comitato economico e sociale europeo. Fra gli altri titoli esistenti, segnaliamo: «Il CESE in dieci domande» e «Il CESE: un ponte fra l'Europa e la società civile organizzata». Queste e numerose altre pubblicazioni possono essere consultate e scaricate gratuitamente collegandosi al sito web del CESE: <http://www.eesc.europa.eu>.