

Edizioni31 ha come obiettivo la maggiore diffusione di opere a carattere scientifico al minor prezzo di copertina possibile: lo potrete constatare voi stessi dal prezzo “antifotocopia” di questo libro. Crediamo che sia possibile attraverso le nuove tecniche di stampa e la distribuzione via Internet, raggiungere il nostro scopo. Vi chiediamo di aderire a questa filosofia: per riuscire a fare ciò abbiamo bisogno della vostra collaborazione: non fotocopiate questo libro ma acquistatelo!

**I libri di Edizioni31 si possono acquistare al sito:
<http://www.edizioni31.it/>**

Riusciremo così a continuare a diffondere libri con contenuti di alto livello, ad un prezzo sempre più basso.

L'editore.



ISSAN

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

L'IMPRESA SOCIALE IN PROSPETTIVA EUROPEA

Diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche

a cura di

Carlo Borzaga

e

Jacques Defourny

EDIZIONI
31

per l'edizione italiana:
© 2001 Edizioni31

ISBN 88-88224-02-5

Titolo originale:
Carlo Borzaga e Jacques Defourny (eds.)
The Emergence of Social Enterprise
London, Routledge, 2001

Per l'edizione originale:
© 2001 Carlo Borzaga and Jacques Defourny for editorial selection and material;
individual contributors, their own contribution

All rights reserved.
Authorised translation from English language
published by **Routledge, a member of Taylor & Francis Group**

Traduzione dei capp. 1, 2, 4, 5, 6, 9, 15, 16, 17, 18, 19 (oltre all'introduzione e alle conclusioni) della versione originale in lingua inglese; i capp. 9 e 16 del testo originale sono stati parzialmente modificati dagli autori, in vista della traduzione italiana.

Traduzione e editing:
Paolo Boccagni
Marco Pertile

Riproduzione vietata ai sensi di legge (art.171 della legge 633 del 24 Aprile 1941)

È vietata la riproduzione della presente opera e di ogni sua parte, anche parziale, effettuata con qualsiasi mezzo compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

L'IMPRESA SOCIALE
IN PROSPETTIVA EUROPEA

Indice

Introduzione

Dal terzo settore all'impresa sociale

(*J. Defourny*).....7

Parte prima

Le imprese sociali in alcuni Paesi dell'Unione europea.....43

Capitolo 1

Austria: le imprese sociali e i nuovi servizi all'infanzia

(*K. Leichsenring*).....45

Capitolo 2

Belgio: le imprese sociali nei servizi alla comunità

(*J. Defourny e M. Njssens*).....67

Capitolo 3

Finlandia: le cooperative tra disoccupati come nuova politica del lavoro

(*P. Pättiniemi*).....91

Capitolo 4

Francia: le imprese sociali e lo sviluppo dei servizi di prossimità

(*J.L. Laville*).....115

Capitolo 5

Germania: le imprese sociali come “ponte” tra occupazioni

(*A. Evers e M. Schulze-Böing*).....141

Capitolo 6

Italia: dalle cooperative tradizionali alle cooperative sociali

(*C. Borzaga e A. Santuari*).....161

Capitolo 7

Regno Unito: le molte forme dell'impresa sociale

(*R. Spear*).....183

Parte seconda

Le imprese sociali: un approccio teorico..... 207

Capitolo 8

L'impresa sociale come struttura di incentivo: un'analisi economica

(A. Bacchiaga e C. Borzaga).....209

Capitolo 9

Il capitale sociale: risorsa e finalità delle imprese sociali

(A. Evers)..... 243

Capitolo 10

L'impresa sociale: un approccio socio-economico

(J.L. Laville e M. Nyskens).....265

Capitolo 11

La gestione delle imprese sociali: problemi e prospettive

(C. Borzaga e L. Solari).....295

Conclusioni

Le imprese sociali in Europa: quali percorsi di sviluppo?

***(C. Borzaga e J. Defourny)*.....319**

Introduzione

Dal terzo settore all'impresa sociale

*Jacques Defourny*¹

Introduzione

In quasi tutti i Paesi industrializzati è in atto una significativa crescita del “terzo settore”, ossia di tutte quelle iniziative sociali ed economiche che non appartengono né al settore privato for-profit, né al settore pubblico. Tali iniziative si sviluppano spesso a partire da organizzazioni di volontariato, e possono assumere diverse forme giuridiche. Per molti versi esse rappresentano una nuova (o una rinnovata) espressione della società civile, in una fase di crisi dell'economia, indebolimento dei legami sociali e crescenti difficoltà dei sistemi pubblici di welfare.

Il terzo settore, spesso definito “settore non profit” o “economia sociale”, è cresciuto di importanza sino ad assumere un ruolo di spicco nella partnership con le pubbliche amministrazioni. Partecipa all'allocazione delle risorse producendo beni e servizi pubblici e quasi-pubblici. Esercita una funzione redistributiva erogando un'ampia gamma di servizi (a titolo gratuito, o virtualmente gratuito) a soggetti svantaggiati, grazie anche ai contributi di tipo volontario (in termini di donazioni o di lavoro volontario) che molte organizzazioni sono in grado di attivare. Non da ultimo, partecipa alla regolamentazione della vita economica, quando – per esempio – le associazioni o le cooperative sociali sono partner della pubblica amministrazione nel reinserimento lavorativo di persone disoccupate e debolmente qualificate, a rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

La compresenza, nella crisi del welfare, di fattori di criticità diversi – la persistenza di disoccupazione strutturale, la necessità di ridurre il deficit pubblico e di mantenerlo su livelli contenuti, le difficoltà incontrate dalle politiche sociali tradizionali, nonché l'esigenza di politiche del lavoro più attive – ha sollevato, in molti commentatori, un interrogativo spontaneo:

¹ Centre d'Économie Sociale, Università di Liegi.

sino a che punto il settore non profit può contribuire ad affrontare questi problemi, magari subentrando, in talune attività, all'intervento pubblico? Va da sé che non c'è una risposta definitiva a questo interrogativo: il dibattito è ancora apertissimo. Secondo alcuni osservatori, le organizzazioni non profit sono i partner ideali per una redistribuzione delle responsabilità che permetta di ampliare l'offerta e ridurre i costi dei servizi pubblici. Tutte le qualità che si tende ad attribuire alle imprese private (flessibilità, rapidità, innovatività, disponibilità ad assumersi responsabilità, ecc.) dovrebbero, presumibilmente, garantire miglioramenti nei servizi erogati. Altri osservatori esprimono invece il timore che il terzo settore diventi uno strumento per giustificare e realizzare politiche di privatizzazione, che porteranno alla "deregulation" anche nel sociale e alla progressiva erosione dei diritti sociali storicamente consolidati. Altri ancora sottolineano che, nelle società industriali avanzate, i rapporti tra l'individuo, le strutture intermedie della società civile e lo Stato stanno attraversando un processo di profonda ridefinizione. In ogni caso, una transizione che, con ogni probabilità, sta avendo luogo è quella che porta dal vecchio welfare state ad un nuovo welfare mix, caratterizzato da una diversa divisione delle responsabilità tra enti pubblici, fornitori privati for-profit e organizzazioni di terzo settore, improntata a criteri di efficienza oltre che di equità.

Nell'ambito del dibattito sugli spazi e sul ruolo del non profit, il presente lavoro si propone di descrivere ed analizzare uno degli aspetti più interessanti di questo settore, ancora relativamente trascurato: la diffusione di quelle iniziative economiche a cui daremo il nome di "imprese sociali", che testimoniano lo sviluppo, in tutta l'Unione europea, di un nuovo spirito imprenditoriale, caratterizzato da dichiarate finalità sociali. In realtà, le imprese sociali di cui tratteremo sono delle organizzazioni che oltre a costituire una delle nuove componenti del terzo settore, prefigurano anche un processo verso un nuovo modo di essere impresa (sociale, naturalmente), che riprende e rimodella esperienze preesistenti. In questo senso, le imprese sociali riflettono una tendenza di fondo, una sorta di onda lunga, che interessa l'intero terzo settore. È nostro auspicio che le riflessioni sviluppate in questo libro permettano di arricchire – e magari, almeno parzialmente, di rinnovare – l'analisi del terzo settore, sia da un punto di vista teorico che con riferimento alle politiche di regolamentazione e sostegno.

Prima di discutere il concetto di impresa sociale è necessario, per comprendere la sua collocazione nel panorama complessivo del terzo settore, delineare i principali approcci teorici che sono stati sviluppati nell'ultimo quarto di secolo. A questo fine, esporremo anzitutto le tappe essenziali del percorso di "riscoperta" del terzo settore da parte della comunità scientifica nel corso degli ultimi decenni. Nei paragrafi successivi, ci occuperemo dei due principali *framework* concettuali elaborati al riguardo: quello di "economia sociale" da un lato e quello di "settore non profit" dall'altro. Cercheremo anche di identificare gli elementi di continuità e discontinuità tra i due approcci, nonché i limiti con cui essi si misurano, specie in relazione alle dinamiche più innovative che caratterizzano il settore. Poiché tali dinamiche sono state descritte come l'emergere di nuove forme di imprenditorialità sociale, proporremo una nostra definizione di impresa sociale, utilizzata nel progetto di ricerca da cui è nato questo libro. Descriveremo poi la notevole varietà di imprese sociali che, a partire da questa definizione comune, è stato possibile identificare in tutti i Paesi europei. L'analisi, infine, si focalizzerà sui "nodi" tematici che hanno guidato la ricerca in ciascun Paese dell'Unione e sono stati messi a punto, nelle sessioni di lavoro congiunto del Network scientifico europeo EMES,² che si sono tenute nei quattro anni di ricerca. Tali nodi tematici rappresentano il "filo rosso" che collega tutti gli studi di caso nazionali. Essi rappresentano, al tempo stesso, il punto di partenza dei contributi teorici esposti nella seconda parte del libro.

1. La (ri)scoperta del terzo settore

È da molto tempo che gli economisti si occupano anche delle iniziative economiche definibili come "terze" perché non appartengono né al settore privato for-profit, né al settore pubblico. Durante il secolo scorso si è sviluppata una abbondante letteratura sulle cooperative, una tipologia di impresa organizzata secondo specifici principi, che si è diffusa in ogni parte del mondo.³ Alla fine degli anni Sessanta, le cooperative di lavora-

² L'acronimo EMES riprende il titolo del progetto di ricerca presentato, in francese, alla Commissione europea: *L'Émergence des Entreprises Sociales en Europe*.

³ Tra le più antiche (e ancora esistenti) riviste scientifiche dedicate, in tutto o in parte, alla cooperazione, è importante ricordare la *Revue des Études Coopératives* (fondata nel 1921 da C. Gide),

tori e le cosiddette “imprese gestite dai lavoratori” sono state prese in considerazione anche dalla teoria economica che ha sviluppato lavori, di tipo sia teorico che empirico, di tutto rispetto.⁴ In altre discipline, come la sociologia, la ricerca sulle organizzazioni di volontariato è stata ricca di spunti sin dagli anni Cinquanta.

Tuttavia, l'idea di un “terzo settore” a se stante, comprensivo della maggior parte delle imprese e organizzazioni che non hanno come obiettivo primario il profitto e non fanno parte del settore pubblico, ha cominciato ad affermarsi a metà degli anni Settanta. Tali organizzazioni erano già attive in diversi settori, tanto da essere oggetto di specifiche politiche pubbliche, ma l'esigenza di ricondurle tutte in un unico insieme organizzativo, nonché di individuare i fondamenti teorici di una simile operazione non era stata fino a quel momento sentita.⁵ A partire dagli anni Settanta, invece, mentre si aggravavano i problemi derivanti dalla crisi dell'economia, crebbe la consapevolezza dei fallimenti a cui i soggetti economici tradizionali, quello pubblico e quello privato for-profit, andavano incontro. Si riattivò così l'interesse per le forme di organizzazione economica alternative.

Negli Stati Uniti, il lavoro della Commissione Filer e soprattutto il Programma dell'Università di Yale sulle organizzazioni non profit che coinvolse ben 150 ricercatori (1976), segnarono un passaggio decisivo verso l'elaborazione di una teoria delle organizzazioni non profit (ONP) e del settore omonimo. A partire da quel momento, sull'argomento si è sviluppata un'ampia letteratura scientifica, nell'ambito di discipline diverse come l'economia, la sociologia, la scienza politica, la storia e il diritto.⁶

In Europa, le specifiche condizioni socio-politiche, culturali ed economiche dei diversi Paesi non hanno permesso il rapido sviluppo, intorno al terzo settore, di una consapevolezza altrettanto diffusa. Nondimeno, quelle organizzazioni economiche su cui gli studi del non profit a-

poi ribattezzata *RECMA* (si veda alla nota 6), e gli *Annals of Public and Co-operative Economics* (rivista fondata nel 1908).

⁴ La rivista *Economic Analysis and Workers' Management*, pubblicata a partire da fine anni Settanta, è rappresentativa di questo orientamento di ricerca.

⁵ Dagli anni Trenta fino agli anni Settanta, le economie occidentali sono state considerate, in modo sempre più evidente, come sistemi economici misti, nei quali il settore pubblico, con il crescente intervento dello Stato nell'economia, veniva ad affiancare, quale attore economico non meno essenziale, il settore privato for-profit.

⁶ Le riviste scientifiche internazionali *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly* e *Voluntas* offrono una panoramica preziosa di questa letteratura.

vrebbero riportato l'attenzione esercitavano già un ruolo significativo nella maggior parte dei Paesi europei e potevano vantare una tradizione antica e consolidata, se è vero che le mutue e le cooperative, in varia misura, esistevano in Europa da più di un secolo, e che le iniziative economiche su base associativa, così come i movimenti di mutuo aiuto, erano in crescita costante.

In ultima analisi, senza dimenticare le specificità del contesto storico di ogni Paese, sono due le prospettive teoriche che si affermarono nel dibattito internazionale in tema di terzo settore, ciascuna con il proprio bagaglio di ricerche, finalizzate a dimostrarne la rilevanza economica. Il primo approccio è quello del “settore non profit” cui abbiamo già accennato. L'altro, originariamente francese, è legato alla nozione di “economia sociale” che ricomprende cooperative, società mutualistiche ed associazioni (nonché, sempre più spesso, le fondazioni).⁷

La prima prospettiva presenta il vantaggio di una maggiore semplicità e “fotografia” la situazione statunitense, mentre la seconda ha incontrato un'attenzione crescente in Europa, tanto che le stesse istituzioni comunitarie hanno deciso di farla propria.⁸ Accanto a quelle ricordate, altre teorie sul terzo settore sono state proposte nel dibattito internazionale. Un esempio è quello dell’“approccio tripolare” che descrive l'economia in termini di tre poli a cui vengono fatte corrispondere altrettante tipologie di attori – l'impresa privata, lo Stato e la famiglia (Evers, 1995; Pestoff, 1992) –, talvolta in funzione dei principi e dei metodi di regolamentazione degli scambi – il mercato, la redistribuzione pubblica e la reciprocità (Laville, 1998) – e altre volte in relazione alle tipologie di risorse impiegate – commerciali, non commerciali, non monetarie. In questa prospettiva, il terzo settore è concepito come uno spazio intermedio, nell'ambito

⁷ Questa prospettiva teorica può essere riscontrata nel percorso evolutivo della rivista francese menzionata alla nota 2, che ha preso il nome di *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives (RECMA)*.

⁸ È ormai consolidata la presenza di un “Intergruppo per l'economia sociale” all'interno del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale; una decina d'anni or sono, inoltre, la DG XXIII della Commissione europea ha istituito una “Unità per l'economia sociale”; in tempi più recenti, infine, la Commissione ha ufficialmente riconosciuto un “Comitato consultivo in materia di cooperative, società mutualistiche, associazioni e fondazioni”. Talune di queste entità stanno attualmente attraversando dei cambiamenti significativi; più in generale, tuttavia, c'è un numero sempre più ampio di programmi di azione e di decisioni comunitarie che fanno esplicitamente riferimento all'economia sociale, come nel caso delle linee guida per i Piani di azione nazionali che i governi di tutti gli Stati membri sono tenuti a elaborare nell'ambito delle politiche per l'occupazione.

del quale i diversi poli si combinano. Grazie alla loro flessibilità, approcci di questo tipo possono servire a riconciliare i concetti di settore non profit e di economia sociale, e occuperanno uno spazio importante nei capitoli teorici di questo libro. Per ora, tuttavia, ci limiteremo a considerare i primi due orientamenti teorici, esaminandone le caratteristiche, gli elementi di continuità e quelli di discontinuità, fino a valutarne l'effettivo contributo esplicativo al fenomeno dell'imprenditorialità sociale.

2. Il concetto di “economia sociale”

È possibile ricondurre tutte le ricerche sull'economia sociale a due prospettive teoriche di fondo: quella che la studia a partire dalle sue caratteristiche giuridico-istituzionali, e quella che si concentra sui principi che accomunano i suoi diversi modelli organizzativi. Oggi, come avremo modo di sostenere, si tende per lo più a combinare i due approcci.

L'approccio giuridico-istituzionale

Nella maggior parte dei Paesi occidentali è possibile raggruppare le imprese e le organizzazioni di terzo settore in tre categorie: imprese cooperative, società mutualistiche e associazioni.

Un simile approccio all'economia sociale ha radici storiche profonde. Organizzazioni come quelle menzionate, infatti, esistono da molto tempo, anche se le attività basate sulla libera associazione dei soci sono state riconosciute dal punto di vista giuridico soltanto in modo graduale, tanto da mantenersi a un livello informale – talvolta persino illegale – per la maggior parte del diciannovesimo secolo. Benché questo approccio all'economia sociale sia nato in Francia, la sua importanza va oggi ben al di là dei confini francesi, se è vero che le tre principali componenti dell'economia sociale si possono riscontrare quasi ovunque.

Le imprese di tipo cooperativo si sono sviluppate a partire dalla metà del secolo XIX e sono attualmente diffuse su scala mondiale.⁹ Il movimento

⁹ Un punto di riferimento essenziale, nella prima fase di sviluppo del movimento cooperativo, è rappresentato dalla *Rochdale Society of Equitable Pioneers*, fondata nel 1844 a nord di Manchester da un gruppo di tessitori. La sua costituzione è normalmente considerata come la prima espressione storica di quei “principi cooperativi” che, pur soggetti a adattamenti e modifiche, continuano a ispirare il movimento cooperativo a livello mondiale. Attualmente l'Alleanza coopera-

cooperativo potrebbe essere paragonato a un grande albero, i cui rami continuano ad estendersi. Attualmente operano cooperative agricole, di credito e risparmio, di consumo di lavoratori, assicurative, di abitazione, ecc. Nei settori a maggior sviluppo, le cooperative si sono trovate a operare in mercati altamente competitivi, con il risultato di essere indotte ad assimilare, in buona misura, i comportamenti dei loro concorrenti *for-profit*. Tuttavia, nella maggior parte dei casi si possono ancora riscontrare le specifiche caratteristiche cooperative. Negli ultimi decenni, inoltre, il movimento cooperativo ha conosciuto alcuni sviluppi innovativi, come quelli delle cooperative di lavoro in nuovi settori di attività e della cooperazione sociale.

Questa prima componente dell'economia sociale racchiude anche realtà imprenditoriali che, pur non potendosi definire "cooperative", adottano regole e comportamenti molto simili. Questo vale in particolare per i Paesi in via di sviluppo, ma anche per alcune tipologie di imprese – che non sono cooperative, ma sono caratterizzate da una esplicita finalità sociale – dei Paesi industrializzati (come le *sociédades laborales* spagnole).

Le organizzazioni di tipo mutualistico, o società di mutuo aiuto rappresentano, nella maggior parte dei Paesi, una realtà consolidata. In molti casi sono state gradualmente istituzionalizzate, sino a rivestire, in diversi Paesi, un ruolo centrale nei sistemi di protezione sociale.¹⁰ Questa componente del terzo settore raggruppa, peraltro, anche molte organizzazioni, di tipo diverso,¹¹ che rispondono all'esigenza di auto-organizzare sistemi assicurativi di tipo comunitario, specialmente in Paesi in cui i sistemi di sicurezza sociale sono relativamente poco sviluppati, e coprono soltanto una parte della popolazione. È possibile assicurare attraverso le mutue un'ampia varietà di rischi, da quelli sanitari (il costo delle cure, delle medicine, della permanenza in ospedale) a quelli legati alla morte (sostegni materiali alla famiglia della persona deceduta), ai funerali, ai cattivi raccolti.

Le associazioni e la libertà di associazione sono formalmente riconosciute in molti Paesi del mondo, ma con la mediazione delle più diverse forme giuridiche e con la previsione di condizioni più o meno favorevoli.

tiva internazionale (ICA) comprende oltre 750 milioni di soci di cooperative, in tutti i cinque continenti.

¹⁰ Molte di queste società mutualistiche fanno parte della *Association Internationale de la Mutualité* (AIM).

¹¹ Tali organizzazioni tendono a essere espressione specifica delle culture locali e a riflettere i valori e le pratiche della solidarietà comunitaria.

In sostanza, questa terza componente dell'economia sociale racchiude moltissime organizzazioni di advocacy che si possono anche considerare come fornitori di servizi ai propri soci, ad altri soggetti (si pensi, per esempio, a Save the Children) o all'intera comunità (come nel caso di Greenpeace). Più in generale, essa comprende tutte quelle forme di libera associazione tra individui per la produzione di beni o servizi, che non perseguono obiettivi di profitto. In una definizione così ampia, naturalmente, rientrano molteplici tipologie organizzative: associazioni, organizzazioni non profit, organizzazioni di volontariato, organizzazioni non governative, e così via. Anche le fondazioni, insieme ad altri modelli organizzativi specifici dei singoli Paesi (come le *charities* inglesi), vengono non di rado ricomprese in questa terza componente.

In ultima analisi, questo orientamento teorico all'economia sociale, pur basandosi sull'identificazione di alcune tipologie istituzionali, non richiede che le organizzazioni considerate adottino una precisa forma giuridica. Senza dubbio, se il fine è quello di raccogliere informazioni statistiche, lo status giuridico di tali organizzazioni è uno strumento identificativo essenziale. Tuttavia, si può includere nell'economia sociale anche un articolato insieme, storicamente consolidato, di realtà organizzative di tipo informale. Questo aspetto non va affatto trascurato: sia nei Paesi industrializzati che nei Paesi del Sud del mondo esistono moltissime associazioni *de facto*, riconducibili a modelli cooperativi, mutualistici o associativi.

L'approccio normativo

Il secondo paradigma interpretativo dell'economia sociale è quello che si focalizza sui principi comuni alle organizzazioni che ne fanno parte. Si tratta in questo caso di mettere in luce, con la massima precisione possibile, perché imprese e organizzazioni diverse meritino di essere designate con una denominazione comune, e quali siano le caratteristiche in base alle quali possono essere distinte dal settore privato tradizionale e dal settore pubblico.

L'approccio normativo riveste un ruolo cruciale, non riducibile a quello di mero complemento dell'approccio giuridico-istituzionale. È infatti necessario evitare di contrapporre le organizzazioni storicamente "sedimentate", conformi alle categorie dell'approccio istituzionale, e le realtà del terzo settore sviluppatasi più di recente, che fanno spesso riferimento

a valori e pratiche specifiche, più che a date forme giuridiche.¹² Le “caratteristiche comuni” ai diversi modelli organizzativi vanno oggi rintracciate soprattutto nella loro finalità produttiva e in alcune specificità organizzative.

Tra le diverse possibili definizioni di economia sociale, quella che ci accingiamo a proporre ha il vantaggio di combinare l’approccio giuridico/istituzionale, di cui già si è detto, con l’affermazione di valori e principi specifici (approccio etico o normativo). Secondo questa definizione, di cui diversi Paesi fanno uso,

“l’economia sociale racchiude quelle attività economiche, intraprese da cooperative (e imprese affini), società mutualistiche e associazioni, la cui azione è coerente con i seguenti principi:

- la finalità di servire i soci e la comunità, piuttosto che di generare profitti;
- una gestione e un management indipendenti;
- un processo decisionale democratico;
- la priorità delle persone e del lavoro, rispetto al capitale, nella distribuzione del reddito”.

(CWES, 1990, p. 8)¹³

Il primo principio pone l’enfasi sul fatto che le attività intraprese nell’ambito dell’economia sociale forniscono servizi ai soci e alla comunità, e non sono primariamente finalizzate a ottenere un profitto dai capitali investiti. L’eventuale produzione di un utile può essere la conseguenza dell’attività produttiva o uno strumento per migliorare l’offerta di servizi, ma non è lo scopo dell’attività dell’organizzazione.

L’indipendenza nella gestione e nel management è il principale elemento che distingue dell’economia sociale dagli enti pubblici che producono beni e servizi. Le attività economiche di questi ultimi, in generale, non beneficiano di quell’indipendenza gestionale ad ampio raggio che è

¹² È quanto si è riscontrato in Francia negli anni Ottanta, periodo in cui si è affermata una nuova dizione, quella di *économie solidaire*, tesa a riflettere le specifiche caratteristiche di queste nuove organizzazioni. In quest’ottica, c’è chi definisce l’intero terzo settore in termini di *économie sociale et solidaire*.

¹³ Cfr. Defourny e Monzon Campos (1992) per un’analisi comparativa internazionale del terzo settore, a partire da questi approcci all’economia sociale.

un requisito essenziale delle organizzazioni di terzo settore. La necessità di un processo decisionale democratico nasce da uno dei principi essenziali della cooperazione, quello di “una testa, un voto”. Benché tale principio si possa declinare in molti modi, esso esclude la regola opposta, quella di “un’azione, un voto”. In ogni caso il numero di voti a disposizione di ciascun socio nei più importanti organismi decisionali è sempre limitato.

Infine, il quarto principio – la priorità della persona e del lavoro nella distribuzione del reddito – consegue direttamente da tutti gli altri (e, in questo senso, si può considerare come meno essenziale). Esso determina le diverse caratteristiche delle organizzazioni che compongono l’economia sociale: la limitata remunerazione del capitale, la distribuzione dei residui tra i lavoratori, i soci o gli utenti sotto forma di ristorni, la creazione di fondi di riserva per lo sviluppo dell’organizzazione, e l’impiego degli utili per finalità socialmente rilevanti.¹⁴

3. Il concetto di “settore non profit”

Allo stesso modo della nozione di “economia sociale” (specie nella variante dell’approccio istituzionale), il concetto di “settore non profit” ha profonde radici storiche, in particolare nel contesto statunitense. Come osserva Salamon, uno dei fattori alla base del precoce sviluppo della simpatia per le associazioni volontarie negli Stati Uniti è rappresentato dalla “antica ostilità per il potere monarchico e l’autorità centralizzata dello Stato che i religiosi non conformisti, che contribuirono a popolare le colonie americane, portavano con sé quando abbandonarono il vecchio continente” (Salamon, 1997, p. 282). È soltanto alla fine del secolo XIX, tuttavia, che l’idea di un settore non profit a se stante ha iniziato effettivamente a prendere forma. Le organizzazioni non profit furono promosse, a partire da quel momento, non soltanto per “integrare” gli interventi degli enti pubblici, ma anche perché ritenute uno strumento migliore per soddisfare alcuni bisogni collettivi. Benché l’espansione del settore non profit negli anni Sessanta e Settanta sia dipesa soprattutto dai rapporti di

¹⁴ Cfr. Defourny e Mertens (1999) per un sintetico riassunto degli studi empirici comparativi condotti nell’Unione europea. Si veda anche CIRIEC (2000) per un tentativo recente di aggiornare tali dati.

partnership con un governo incline a sostenerne la crescita, la rappresentazione di tale settore nell'opinione pubblica americana è ancora improntata ad atteggiamenti antistatalisti, come testimonia l'utilizzo del termine "settore indipendente" per riferirsi allo stesso insieme di organizzazioni.

Il trattamento fiscale come criterio chiave

Negli Stati Uniti l'identificazione del settore non profit è passata soprattutto attraverso i canali della legislazione fiscale. Il codice tributario federale individua ben 26 categorie di organizzazioni che hanno diritto all'esenzione dalla tassazione federale sui redditi. Tali organizzazioni sono tenute a operare in modo che "nessuna parte dei loro profitti vada a beneficio degli amministratori o dei dirigenti", e il loro documento fondativo deve contenere questo esplicito divieto.

Le organizzazioni che godono di questi benefici possono essere di tipo diverso, comprendendo sia realtà rivolte a servire i propri membri, sia organizzazioni che si propongono di favorire persone diverse dai soci; il dibattito recente, in letteratura, si è focalizzato soprattutto su queste ultime, o meglio, su un sottoinsieme di organizzazioni che sono esenti dalla tassazione e hanno diritto di ricevere donazioni fiscalmente deducibili, ai sensi della Sezione 501 (c. 3) del Codice fiscale. Queste organizzazioni, rappresentative di un'amplissima gamma di attività di pubblico interesse, come scuole, università, ospedali, musei, biblioteche, centri assistenziali diurni e servizi sociali, sono considerate, pertanto, il "nocciolo duro" del settore non profit.

Una definizione per l'analisi comparata

Alla luce di questo *background* storico, non stupisce il fatto che non esista attualmente alcuna definizione di "settore non profit" universalmente condivisa. Ciononostante, nell'ultimo decennio sono stati fatti notevoli sforzi per avviare studi comparativi. Un punto di riferimento essenziale, sotto questo profilo, è rappresentato dalla definizione elaborata nel corso dell'ampia indagine internazionale curata, a partire dal 1990, dalla Johns Hopkins University.¹⁵

¹⁵ Questo progetto, ancora in corso, ha dato vita ad una serie di pubblicazioni. Tra le altre, cfr. Salamon e Anheier (1994) e Salamon, Anheier et al. (1999).

Secondo i ricercatori che hanno partecipato a questo progetto, il settore non profit è composto da organizzazioni che hanno le seguenti caratteristiche:

- sono formalizzate, nel senso che hanno un certo grado di istituzionalizzazione, che generalmente presuppone la personalità giuridica;
- sono private, ossia distinte dallo Stato e da tutte le organizzazioni create direttamente da enti pubblici;
- sono dotate di autogoverno, nel senso che devono avere un proprio regolamento interno e dei propri organi decisionali;
- non possono distribuire utili ai propri soci, agli amministratori e in generale ai “proprietari”. Questo “vincolo alla non distribuzione degli utili” è centrale in tutta la letteratura sulle organizzazioni non profit;
- devono attivare un certo contributo di volontariato, in termini di tempo (lavoro di volontari) e/o di denaro (donatori), e si devono fondare sulla libera e volontaria adesione dei soci.

4. Il settore non profit e l'economia sociale: continuità e discontinuità

Prima di analizzare in che misura “settore non profit” e “economia sociale” sono rappresentativi delle nuove realtà imprenditoriali oggetto di questo volume, può essere utile un breve confronto tra i due concetti. Un primo elemento di somiglianza¹⁶ è dato dal requisito, tipico del settore non profit, di una struttura organizzativa formale, che richiama l'approccio giuridico/istituzionale all'economia sociale.¹⁷ Il requisito della natura privata delle ONP, implicitamente, è soddisfatto anche dal paradigma dell'economia sociale (lo status giuridico delle organizzazioni attive in questo ambito è molto più vicino a quello del settore privato for-profit, piuttosto che al settore pubblico), mentre il criterio dell'autogoverno non è dissimile dal requisito di indipendenza gestionale, proprio dell'economia sociale. Infine l'ultimo criterio di definizione delle ONP, influenzato dalla tradizione del settore volontario britannico, è

¹⁶ In merito a questi elementi di somiglianza, cfr. anche Archambault (1996).

¹⁷ Di fatto, la maggior parte delle ONP, per il proprio status, può essere collocata tra le associazioni o le società mutualistiche, purché di queste ultime si assuma, come nella definizione esaminata sopra, un'accezione sufficientemente ampia.

soddisfatto dalla maggior parte delle organizzazioni dell'economia sociale, se è vero che gli statuti delle cooperative, delle mutue e delle associazioni prevedono di norma la libertà di partecipazione, e i membri dell'organismo esecutivo agiscono per lo più in qualità di volontari.

Inoltre, è importante osservare che sia il settore non profit che l'economia sociale si definiscono a partire dalla struttura e dalle regole organizzative, più che in relazione alle loro fonti di finanziamento. Per quanto il paradigma delle ONP riconosca esplicitamente il contributo del volontariato, né l'uno né l'altro approccio prevedono requisiti specifici per quanto riguarda il rapporto tra entrate dalla vendita di beni e servizi, finanziamenti pubblici e altre fonti di finanziamento.

I punti di divergenza tra le due prospettive riguardano, per contro, essenzialmente tre aspetti: la specificazione degli obiettivi, il controllo sull'organizzazione e l'impiego degli utili.

In primo luogo, l'approccio dell'economia sociale prevede esplicitamente che obiettivo fondamentale dell'organizzazione sia quello di servire i soci o la comunità. Al contrario, l'approccio delle organizzazioni non profit, non richiede alcun scopo esplicito. Va da sé che le ONP sono indirizzate dai loro stessi organi di governo e che la presenza di un rigoroso vincolo alla distribuzione degli utili implica obiettivi diversi da quelli delle tradizionali imprese non profit. Nondimeno, non è impossibile che una ONP persegua effettivamente la massimizzazione degli utili, o qualsiasi altro scopo, purché tali utili non vengano distribuiti ai proprietari o ai manager.

In secondo luogo, l'economia sociale si fonda su un processo decisionale democratico che, oltre a garantire il riconoscimento della partecipazione e delle istanze dei soci, mette l'organizzazione nelle condizioni di controllare l'effettivo perseguimento della propria mission. Anche nel caso delle ONP sono previste forme di controllo dell'organizzazione, affidate agli organi di autogoverno, ma senza alcun requisito formale di democraticità. Quanto al vincolo di non distribuzione degli utili, si tratta senz'altro di una limitazione importante (generalmente imposta dalla legge), ma la sua natura di regola amministrativa e contabile lo rende poco idoneo a garantire forme di controllo dinamico.¹⁸

¹⁸ Commentando il saggio di Clotfelder *Who Benefits from the Nonprofit Sector?*, Ben-Ner (1994) afferma che, nella situazione americana contemporanea sarebbe necessaria una maggiore acces-

Infine, l'approccio di tipo non profit prevede il divieto di qualsivoglia distribuzione degli utili, il che va a escludere tutta la componente cooperativa dell'economia sociale, poiché le cooperative possono di norma ridistribuire ai propri soci una parte degli utili. Esclude, al tempo stesso, alcune società mutualistiche, come le mutue assicurative che restituiscono parte degli utili ai soci sotto forma di riduzioni dei contributi futuri.¹⁹

In sintesi, la base concettuale dell'approccio non profit è rappresentata dal vincolo alla non distribuzione degli utili, mentre il concetto di economia sociale deriva fundamentalmente dall'esperienza del movimento cooperativo, che – come è ovvio – attribuisce maggior rilevanza ai meccanismi di controllo democratico. Tuttavia, è importante riconoscere che molte di queste differenze sono soprattutto di natura teorica; da un punto di vista empirico, in realtà, sembrano assai meno significative. Per esempio, l'esistenza di un processo decisionale democratico non andrebbe affatto data per scontata in tutte le organizzazioni dell'economia sociale, giacché in molti casi il potere vero e proprio tende a essere concentrato nelle mani di pochi, nonostante le assemblee generali democraticamente organizzate. Si pensi, poi, alle fondazioni, ormai menzionate da più parti come quarta componente dell'economia sociale, che tuttavia non prevedono alcun meccanismo di governo democratico. La terza differenza formale, relativa alla non distribuibilità degli utili, non dovrebbe, a sua volta, essere sovrastimata, poiché la distribuzione degli utili è spesso limitata anche nelle cooperative e nelle società mutualistiche da norme sia interne che esterne.²⁰

5. I limiti dei due concetti

Le principali caratteristiche del terzo settore sono già state oggetto di molti studi. I due concetti chiave che abbiamo richiamato, tuttavia, presentano due limiti di fondo rispetto all'obiettivo della nostra ricerca, che

sibilità ai processi decisionali delle ONP da parte di consumatori, sponsor e donatori, che permetta loro di esercitare una più stretta sorveglianza sul management.

¹⁹ Per un'analisi più dettagliata di tutte queste differenze si vedano, tra gli altri, Mertens (1999) e Defourny, Develtere e Fontaneau (1999).

²⁰ Si può anche notare che le differenze tra organizzazioni che producono benefici pubblici e mutualistici non sono poi così rilevanti, laddove le organizzazioni mutualistiche prevedono il principio della "porta aperta" per quanto riguarda le modalità di adesione.

è quello di comprendere lo sviluppo delle imprese sociali, le forme che queste hanno assunto e le dinamiche che ne sono alla base.

Anzitutto, sia “settore non profit” che “economia sociale” sono concetti assai generali, che si possono adattare a una grande varietà di organizzazioni e di ruoli. Scopo di tali concetti è abbracciare l'intero terzo settore con un'unica definizione onnicomprensiva. Per raggiungere questa sintesi, però, è necessario ricercare un “comun denominatore” più generale possibile, in grado di ricomprendere tutti i modelli organizzativi; di conseguenza, questi due concetti non sono in grado di riflettere quelle situazioni che si conformano solo in parte alla definizione, o quelle caratteristiche che sono proprie soltanto di alcune organizzazioni. Allo stesso tempo, avranno difficoltà a descrivere quelle organizzazioni che occupano una posizione di confine.

In secondo luogo, la natura stessa dei due concetti è più statica che dinamica: essi forniscono un'istantanea delle molte componenti del terzo settore ma, al di là di questa capacità descrittiva, non sempre aiutano a cogliere le dinamiche tra tutti gli elementi del settore. Per fare un esempio, né l'uno né l'altro concetto fa esplicito riferimento ai comportamenti di tipo imprenditoriale, o ai rischi di ordine economico che questi sottendono. “Settore non profit” ed “economia sociale” possono certo aiutare a capire taluni sviluppi del settore, come la sua crescita occupazionale. Ma risultati di questo tipo si ottengono, semplicemente, “fotografando” il settore non profit o l'economia sociale più volte a distanza di tempo, limitandosi quindi, ancora una volta, a riprodurre immagini statiche.

È innegabile che gran parte della letteratura sul settore non profit sia stata sviluppata secondo una prospettiva storica e che diverse analisi si siano concentrate sulle ragioni dell'esistenza del terzo settore, nonché sulle condizioni del suo sviluppo.²¹ Ma tutte queste teorie (al pari di quelle sviluppate, in prospettiva storica, sull'economia sociale²²) riflettono un approccio di analisi *a posteriori*, più che uno studio dei possibili sviluppi organizzativi.

Infine, come mostreremo, ci sono molte imprese sociali che sembrerebbero combinare, al proprio interno, elementi tipici sia delle cooperative che delle organizzazioni non profit. Per questo, è chiaro che il tradi-

²¹ Tra le più importanti ricerche condotte in questa direzione, cfr. ad esempio James e Rose-Ackerman (1986).

²² Cfr., al riguardo, Defourny, Favreau e Laville (1998).

zionale approccio alle ONP non può essere un buon punto di partenza. Il concetto di economia sociale potrebbe abbracciare anche le imprese sociali, ma necessita di ulteriori integrazioni, poiché nessuno dei suoi tre (o quattro) modelli giuridico-organizzativi descrive in modo compiuto l'impresa sociale. Tutto ciò non significa, naturalmente, che nel nostro tentativo di comprendere meglio le imprese sociali non faremo abbondante riferimento alla letteratura esistente. Semplicemente, nella ricerca di un approccio concettuale adeguato allo studio delle imprese sociali, non intendiamo limitarci ai già noti concetti di settore non profit ed economia sociale e alle teorie finora sviluppate.

6. Una nuova imprenditorialità sociale?

Ci accingiamo ora a descrivere, in maniera più precisa, le realtà imprenditoriali presentate e studiate in questo libro. Dovrebbe ormai essere chiaro che le imprese sociali sono qualche cosa di più di una semplice evoluzione organizzativa del settore non profit o dell'economia sociale, e che meritano un'analisi che va al di là di questi due concetti. In primo luogo, cercheremo di spiegare perché sia possibile considerarle come vere e proprie imprese, anzi, come espressione di una nuova imprenditorialità. In secondo luogo, analizzeremo in che misura queste organizzazioni e questo comportamento imprenditoriale si possano qualificare come "sociali".

L'imprenditorialità come comportamento innovativo

Nell'ambito della letteratura teorica sull'imprenditorialità il classico studio di Schumpeter (1934) può ancora essere impiegato come punto di partenza. Secondo il famoso economista, lo sviluppo economico è un processo che si può definire come la "realizzazione di nuove combinazioni nei processi produttivi" (Schumpeter, 1934, p. 66) e gli imprenditori sono, per l'appunto, le persone che si assumono il ruolo di dar vita a queste nuove combinazioni.

Essi non sono necessariamente i proprietari dell'impresa, ma si assumono la responsabilità di introdurre cambiamenti in almeno uno dei modi seguenti: a) l'individuazione di un nuovo prodotto, o di un prodotto qualitativamente nuovo; b) l'introduzione di un nuovo modo di pro-

duzione; c) l'apertura di un nuovo mercato; d) l'acquisizione di una nuova fonte di materie prime; e) la riorganizzazione di un'attività. Come hanno suggerito gli studi di Young (1984; 1986) e le ricerche di Badelt (1997), questa tipologia può essere adattata anche al terzo settore e permette di esaminare, per ciascun livello analitico, in che misura sia possibile identificare la presenza di innovazione imprenditoriale.

Nuovi prodotti o prodotti qualitativamente nuovi

Come numerose analisi hanno dimostrato, le organizzazioni imprenditoriali di terzo settore si sono spesso sviluppate in risposta a bisogni ai quali lo Stato e il settore privato tradizionale non erano in grado di fornire risposte soddisfacenti.²³ Sono innumerevoli gli esempi di organizzazioni che hanno inventato nuovi tipi di servizi per misurarsi con le sfide del proprio tempo; è questa, oggi non meno che in passato, la peculiarità del comportamento imprenditoriale. Ma si possono individuare simili specificità anche nel corso degli ultimi due decenni? Riteniamo che sia possibile rispondere affermativamente a questa domanda e parlare, a tale riguardo, di nuova imprenditorialità, la cui presenza, probabilmente, è più evidente in Europa che negli Stati Uniti. La crisi dei sistemi di welfare europei (in termini di risorse disponibili, efficacia e legittimazione), infatti, si è tradotta in una maggiore autonomia e un più ampio spazio di sviluppo per iniziative di terzo settore. Gli enti pubblici si rivolgono infatti sempre più spesso a soggetti privati per provvedere a soluzioni delle quali, se il clima economico fosse ancora quello del “trentennio glorioso” (1945-1975), si sarebbero fatti autonomamente carico. La riduzione dell'intervento pubblico ha assunto le forme più evidenti in Gran Bretagna, ma una tendenza analoga si può riscontrare, benché con intensità diversa, in tutti i Paesi dell'Unione.

Questi nuovi sviluppi risultano particolarmente evidenti in alcuni settori di attività. Sia nell'integrazione lavorativa dei soggetti poco qualificati, sia nel campo dei servizi alla persona si è assistito a diverse innovazioni nei servizi offerti e nell'adattamento dei servizi ai nuovi bisogni, che si tratti di formazione professionale, di organizzazione di centri e servizi per minori, di servizi agli anziani, o di servizi di aiuto a particolari categorie di soggetti svantaggiati (bambini vittime di abuso, rifugiati, immigrati,

²³ È questo uno dei temi chiave degli studi volti a identificare le principali spiegazioni dell'esistenza delle organizzazioni non profit o di terzo settore.

ecc.).²⁴ A tutte queste aree di intervento dedicheremo, nel corso del volume, la dovuta attenzione. Questa imprenditorialità appare ancora più innovativa se la si confronta con il comportamento marcatamente burocratico, e assai poco innovativo, di diverse organizzazioni di terzo settore consolidate (come le grandi organizzazioni non profit della Germania).

Nuovi metodi di organizzazione e/o di produzione

Si osserva spesso che le attività intraprese dalle organizzazioni del terzo settore hanno caratteristiche diverse da quelle sia del settore pubblico che del settore privato tradizionale. Ciò che più colpisce nell'attuale generazione di imprese sociali è tuttavia il coinvolgimento di diversi portatori di interesse (*stakeholder*), o di categorie di stakeholder. Lavoratori, volontari, utenti, organizzazioni di sostegno ed enti pubblici partecipano spesso, in qualità di partner, al medesimo progetto, mentre le organizzazioni di economia sociale, tradizionalmente, sono costituite a partire da gruppi sociali omogenei.²⁵ Questo elemento, se non rivoluziona il processo produttivo, sovente trasforma le modalità organizzative delle attività. In certi casi, questo modello organizzativo si può descrivere come una sorta di alleanza tra parti diverse con un interesse in comune; è il caso, ad esempio, dei lavoratori o dei volontari che cooperano con gli utenti nell'organizzare e gestire taluni servizi di vicinato. La realizzazione in Francia e in Svezia di centri per l'infanzia diretti dai genitori è un altro tra i moltissimi esempi di questi rapporti di cooperazione.

Nuovi fattori di produzione

Una delle più importanti caratteristiche del terzo settore è la sua capacità di mobilitare volontari. L'impiego di volontari non è di per sé un elemento innovativo, ma negli sviluppi più recenti del settore esso riveste un ruolo centrale, in quanto permette la produzione di beni e servizi che in precedenza non erano disponibili, o lo erano soltanto per il tramite di lavoratori retribuiti. È anche degno di nota come il volontariato, nel corso degli ultimi decenni, abbia modificato la propria natura: esso sembra essere non soltanto molto meno "caritativo" di quaranta o cinquant'anni

²⁴ Per quanto riguarda l'integrazione lavorativa, cfr. Defourny, Favreau e Laville (1998); in tema di servizi alla persona, cfr. Borzaga e Santuari (1998).

²⁵ Questa maggiore omogeneità si riflette nella denominazione dei diversi tipi di cooperative e società mutualistiche, come le cooperative di produzione e lavoro, le cooperative agricole, le società mutualistiche per dipendenti pubblici, artigiani, agricoltori, ecc.

fa, ma anche meno “militante” che negli anni Sessanta e Settanta. I volontari di oggi sono più inclini al pragmatismo, e sono interessati più a obiettivi produttivi e ad attività che vanno incontro a bisogni specifici. Oltretutto, non è così raro che i volontari si facciano carico anche del ruolo imprenditoriale (nel senso dell’ideazione e dell’implementazione della nuova attività).

Anche dal lato del lavoro retribuito si è assistito a diverse innovazioni. Da una parte, molte organizzazioni di terzo settore hanno svolto un ruolo pionieristico nella sperimentazione del lavoro atipico: si pensi al ruolo dei programmi di inserimento occupazionale, allo sviluppo di formule di semi-volontariato, al lavoro part time, ecc.²⁶ D’altra parte, è legittimo affermare che l’abituale status di lavoratore dipendente sia spesso “arricchito” dal riconoscimento della possibilità di partecipare attivamente agli organi di governo dell’impresa. Inoltre, la compresenza di volontari e lavoratori retribuiti può essere considerata di per sé stessa come un fattore di produzione innovativo (che richiede competenze specifiche nella gestione delle risorse umane), in ambiti di attività che, sino a oggi, avevano sempre visto la partecipazione esclusiva o largamente prevalente di una sola di queste due categorie.

Nuove forme di scambio

In Europa, l’offerta di servizi sociali e alla persona è stata tradizionalmente prerogativa dei fornitori pubblici, come nei paesi scandinavi, o dei fornitori informali (famiglia, vicinato), come in Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Tuttavia, in presenza di una domanda insoddisfatta, gli attori del terzo settore hanno cominciato a “inventare” relazioni di scambio anche in questi ambiti di attività. In diversi Paesi la situazione si è così quasi capovolta. Le famiglie appaiono sempre più orientate a esternalizzare i servizi che prima producevano al proprio interno, per effetto di fenomeni come la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro e la frammentazione delle reti familiari. Allo stesso tempo, tra le amministrazioni pubbliche si è affermato un orientamento alla pratica del *contracting out* e allo sviluppo di quasi-mercati per molti servizi di cui, in passato, esse si facevano carico, direttamente o in collaborazione stretta

²⁶ Ancora una volta, si tratta di uno sviluppo che va esaminato con cautela. Parte di questo comportamento organizzativo, infatti, è certamente dovuto a scelte delle organizzazioni stesse, ma giocano un ruolo di rilievo anche gli adattamenti ai vincoli imposti dalle politiche pubbliche.

con le organizzazioni non profit da esse sostenute. Allo scopo di ridurre i costi e garantire un miglior adattamento dei servizi ai bisogni degli utenti, gli enti pubblici ricorrono sempre più spesso a gare di appalto, nelle quali diversi tipi di fornitori dei servizi entrano in competizione. Il governo che si è spinto più avanti in questa direzione è stato quello inglese, ma in realtà questa transizione da un modello di intervento pubblico “tutelare” a uno “competitivo” si sta registrando un po’ ovunque.

Questi cambiamenti nei sistemi di welfare hanno, inevitabilmente, delle notevoli conseguenze. In questa sede basterà mettere in luce gli elementi che tendono ad accentuare il carattere imprenditoriale delle organizzazioni non profit, nel senso che queste ultime sono venute assumendo un numero sempre maggiore di tratti comuni con le imprese “tradizionali”, anche, in certa misura, per quanto riguarda le “nuove combinazioni” teorizzate da Schumpeter:

- le associazioni di oggi, in sede di gara d'appalto, si trovano a operare in competizione tra loro e, talvolta, anche con imprese for-profit;
- si trovano quindi costrette a significativi investimenti nelle strutture gestionali interne che spesso ricalcano quelle del settore commerciale;
- la fine di alcuni monopoli pubblici (per esempio, in Svezia) o dei monopoli delle grandi organizzazioni di welfare (come in Germania) costituisce un incentivo allo sviluppo di nuove iniziative private (for-profit o non profit);
- il rischio economico è cresciuto per tutte le organizzazioni poiché la loro sopravvivenza dipende sempre più dalla loro capacità di affermarsi nei quasi-mercati e di soddisfare gli utenti.²⁷

È inutile dire, infine, che queste tendenze sono rafforzate dall'aumento della domanda direttamente proveniente da privati in possesso di risorse finanziarie adeguate all'acquisto di servizi alla persona. La domanda degli anziani che possono contare su una buona pensione, o hanno accumulato sufficienti risparmi, configura, ad esempio, un nuovo mercato, tendenzialmente competitivo.

Nuove forme di impresa

L'introduzione nel corso degli ultimi anni di nuove forme giuridiche nel panorama normativo dei Paesi europei, conferma, indirettamente, il ca-

²⁷ A questo proposito, cfr. Laville e Sainsaulieu (1997).

rattere innovativo di questa imprenditorialità. Queste nuove forme giuridiche sono nate per governare le specificità della nuova imprenditoria sociale, in sostituzione delle tradizionali strutture cooperative o non profit. La legislazione italiana, sotto questo profilo, è stata pionieristica, introducendo già nel 1991 la figura della “cooperativa sociale”. Questa forma giuridica ha conosciuto subito grande successo, e l’intenso sviluppo delle cooperative sociali italiane continua ad essere guardato con interesse dagli altri governi europei. Nel 1995, il legislatore belga ha istituito la “società a finalità sociale” (nel 1988), quello portoghese la “cooperativa di solidarietà sociale” e quello greco la “cooperativa sociale a responsabilità limitata” (nel 1999). Nel 2001 la Francia ha istituzionalizzato le “società cooperative di interesse generale”. Altri Paesi stanno valutando la prospettiva di promuovere analoghe innovazioni legislative.

In termini generali, queste nuove forme giuridiche si prefiggono di incoraggiare le dinamiche che sono parte integrante del progetto sociale proposto dalle imprese sociali. Esse permettono anche di dare veste formale alla natura *multi-stakeholder* di molte di queste iniziative, prevenendo il coinvolgimento formale nei processi decisionali di tutte le parti interessate (lavoratori, volontari, utenti, ecc.). Bisogna ammettere, tuttavia, che le imprese sociali continuano, per lo più, a impiegare le forme giuridiche tradizionali del terzo settore, sia pure modificandole, al di là dell’apparenza, in modo non trascurabile; si pensi, ad esempio, alle cooperative di lavoro a cui partecipano anche gli utenti dei servizi erogati.

Perché parlare di imprese sociali

Se – come a noi pare – è lecito parlare di una nuova imprenditorialità, resta da spiegare perché questa andrebbe qualificata come “sociale”. Ci si deve chiedere, in altri termini, se le caratteristiche economiche di queste organizzazioni siano compatibili con una vera e propria dimensione sociale. Si è detto sin qui che le imprese sociali appartengono al terzo settore – sia che lo si rappresenti come non profit che come economia sociale – e che i due paradigmi contengono elementi sufficienti a identificarne la dimensione sociale. Naturalmente, l’effettiva presenza di tali elementi nelle organizzazioni di cui ora parleremo è ancora da verificare, ma, dal punto di vista teorico, il nodo di fondo sta nella combinazione tra i comportamenti economicamente innovativi e le dimensioni sociali racchiuse nei tradizionali modelli analitici del terzo settore, di cui si è parlato nei

paragrafi precedenti. Le tradizionali teorie del terzo settore ci permettono di identificare più nello specifico tre elementi in base ai quali verificare la natura “sociale” delle nuove imprese.

Gli scopi dell'attività

L'elemento centrale dell'economia sociale è rappresentato dallo scopo di “servire i soci dell'organizzazione o la comunità, piuttosto che generare profitti”, mentre il settore non profit si caratterizza soprattutto perché impedisce ai soci e ai manager dell'organizzazione di appropriarsi dei profitti. Anche se va ammesso che nell'economia sociale non è esclusa l'eventualità di una limitata distribuzione dei profitti (specie nel caso delle cooperative), occorre, a questo punto, focalizzare l'analisi sull'aspetto comune di questi due approcci, così come delle imprese sociali. Tale aspetto è rappresentato dalla previsione che gli utili prodotti siano “socializzati”, ossia prevalentemente reinvestiti nello sviluppo dell'attività, o comunque impiegati a favore di persone diverse da chi ha il controllo dell'organizzazione.

Il peso delle risorse non commerciali

Come detto, entrambi i concetti di nonprofit e di economia sociale implicano la produzione di benefici per la comunità o per una sua specifica componente. Questi benefici, in molti casi, sono tali da giustificare il sostegno pubblico alle organizzazioni di terzo settore. Qualcosa di simile si può dire per la maggior parte delle imprese sociali, che traggono i propri mezzi finanziari sia da risorse derivanti dal mercato, sia da risorse non commerciali trasferite dagli enti pubblici. Al tempo stesso, esse sono in grado di reperire anche risorse non monetarie, come il volontariato o non derivate dallo scambio, come le donazioni, elementi, questi ultimi, su cui si sofferma soprattutto l'approccio non profit. Questa capacità di attivare risorse in ogni ambito della società, così come il consenso su cui le organizzazioni di terzo settore, grazie al proprio ruolo di produttrici di servizi sociali, possono contare, sono tutti aspetti che avremo modo di approfondire nel corso del volume, soprattutto quando cercheremo di proporre una teoria dell'impresa sociale.

Le peculiarità dei modelli organizzativi

Sia il concetto di settore non profit che quello di economia sociale rimandano alla visione di un terzo settore fatto di organizzazioni autonome o indipendenti, ciascuna dotata di propri organi decisionali. Nella prospettiva dell'economia sociale, poi, un elemento di non minore importanza è dato dalla previsione di processi decisionali democratici. Questi requisiti si riscontrano in genere anche nelle imprese sociali, che di norma si fondano su una dinamica partecipativa che coinvolge diversi portatori di interesse (lavoratori, volontari, utenti e/o altri partner, come i rappresentanti della comunità locale) negli organi di gestione e di controllo dell'organizzazione. In tali organi inoltre il peso di ciascun socio non è, in linea di principio, subordinato alla quota di capitale sociale sottoscritta. Anche sotto questo profilo, pertanto, ci troviamo di fronte a caratteristiche che contribuiscono a connotare le nuove organizzazioni come sociali.

7. Verso una definizione dell'impresa sociale

Come abbiamo avuto modo di sostenere, è oggi possibile identificare, nell'ambito del terzo settore, un nuovo fenomeno – quello dell'imprenditorialità sociale – che presenta elementi non riconducibili ai tradizionali modelli organizzativi del non profit e dell'economia sociale.

Possiamo ora iniziare a descrivere il percorso lungo cui si è sviluppata la ricerca della Rete EMES, al fine di delimitare e analizzare il fenomeno. Le tappe della ricerca che presenteremo riflettono sia l'articolazione del volume, sia la struttura dei casi nazionali che saranno presentati nella prima parte.

Una delle ipotesi di partenza del progetto EMES era che sarebbe stato possibile rilevare la presenza di imprese sociali, come nuove organizzazioni *tout court* o come nuova dinamica delle organizzazioni non profit esistenti, in tutta l'Unione europea. Per questa ragione, si è dato vita a un network di ricerca comprensivo di studiosi di tutti quindici i Paesi dell'Unione. Questa opzione, naturalmente, ha scontato la presenza di un'eterogeneità non indifferente tra i diversi contesti nazionali.

Per garantire un *background* comune al lavoro di ricerca la prima tappa del percorso di EMES è stata quella di definire un insieme di criteri co-

muni, finalizzati all'identificazione delle imprese sociali in ciascun Stato membro. Questi criteri sono derivati da una definizione operativa iniziale di "impresa sociale" che, presumibilmente, avrebbe richiesto un'ulteriore elaborazione nel corso del progetto; in realtà, questa intelaiatura concettuale si è dimostrata sufficientemente solida e affidabile.²⁸ La nostra definizione operativa distingue tra criteri di natura economica, da un lato, e indicatori sociali, dall'altro.

La dimensione economico-imprenditoriale, innanzitutto, è caratterizzata dalla presenza dei seguenti quattro criteri.

Un'attività di produzione di beni e/o di servizi in forma continuativa

Le imprese sociali, a differenza delle organizzazioni non profit tradizionali, non sono principalmente impegnate in attività di advocacy o nella redistribuzione di risorse finanziarie (come fanno, ad esempio, le fondazioni *grant making*), ma svolgono direttamente e, in modo continuativo, attività di produzione di beni o erogazione di servizi. La fornitura di tali beni o servizi rappresenta quindi la ragione, o una delle principali ragioni, dell'esistenza dell'impresa sociale.

Un elevato grado di autonomia

Le imprese sociali sono create volontariamente da un gruppo di persone, che le governano in autonomia. Di conseguenza, anche qualora dipendano da contributi pubblici, esse non sono gestite, in forma diretta o indiretta, da enti pubblici o da organizzazioni di altro tipo (federazioni, imprese private, ecc.).

I proprietari sono titolari di entrambi i diritti di *voice* e di *exit*, poiché dispongono sia del diritto di scegliere l'attività e di gestire l'organizzazione, sia della possibilità di lasciare l'organizzazione, o di deciderne lo scioglimento.

Un livello significativo di rischio economico

Quanti costituiscono un'impresa sociale si assumono anche, in tutto o in parte, i rischi associati all'iniziativa.

Diversamente dalla maggior parte delle organizzazioni pubbliche, la

²⁸ Tra le altre ricerche, lo studio condotto dall'OCSE (OECD, 1999) ha fatto ampio riferimento alla definizione di EMES e ai rapporti intermedi della stessa ricerca EMES (dal 1997 al 1999).

sostenibilità finanziaria dell'impresa dipende dall'impegno dei soci e dei lavoratori a garantire un'adeguata disponibilità di risorse.

La presenza di un certo ammontare di forza lavoro retribuita

Allo stesso modo delle organizzazioni non profit tradizionali, le imprese sociali possono attivare un mix di risorse monetarie e non monetarie, di lavoro volontario e lavoro remunerato. In ogni caso, le attività intraprese da un'impresa sociale devono richiedere quanto meno un livello minimo, e in tendenziale aumento, di lavoro retribuito.

Cinque sono, invece, i criteri che definiscono la funzione sociale di queste imprese.

La produzione di benefici per la comunità come obiettivo esplicito

Uno degli scopi fondamentali delle imprese sociali deve essere quello di servire la comunità, o uno specifico target di individui. A tal fine, le imprese sociali si propongono di promuovere, a partire dal livello locale, una cultura della responsabilità sociale.

Un'iniziativa promossa da un gruppo di cittadini

Le imprese sociali sono il prodotto di dinamiche collettive che coinvolgono persone, appartenenti a una data comunità o gruppo, che hanno in comune un determinato obiettivo o un bisogno; comunque si configurino, esse devono essere in grado di preservare questa dimensione.

Un governo non basato sulla proprietà del capitale

Le imprese sociali sono, generalmente, gestite secondo il principio "una testa, un voto", o quanto meno sono caratterizzate da un potere decisionale non proporzionale alla proprietà del capitale.

Naturalmente i sottoscrittori del capitale sociale hanno un ruolo importante, ma i poteri decisionali sono condivisi con gli altri portatori di interesse.

Una partecipazione allargata, che coinvolga tutte le persone interessate dall'attività

Elementi come la rappresentanza e la partecipazione degli utenti, l'attenzione a tutti gli stakeholder e una gestione democratica sono caratteristiche importanti delle imprese sociali. In molti casi, tra gli scopi di

queste ultime c'è anche quello di accrescere – per il tramite della propria attività economica – la democrazia a livello locale.

Una limitata distribuzione degli utili

Le imprese sociali non comprendono solo organizzazioni caratterizzate da un vincolo distributivo totale, ma anche organizzazioni, come le cooperative di alcuni Paesi, che ammettono una limitata distribuzione degli utili, con vincoli in grado di prevenire comunque comportamenti tendenti a massimizzare il profitto.

8. Un'ampia gamma di iniziative nei diversi Paesi

A partire da questa definizione operativa, è chiaro che il peso di ciascun criterio tende a variare da un Paese all'altro, sicché le imprese sociali si collocano su un continuum di soluzioni organizzative diverse, più che entro categorie predefinite. Ci è sembrato quindi importante collegare l'analisi delle imprese sociali a quella delle altre componenti del terzo settore e del contesto socio-economico complessivo di ciascun Paese (sebbene, in alcuni casi nazionali, anche il concetto di “terzo settore” appaia scarsamente definito). All'interno di questo quadro di riferimento, abbiamo quindi identificato e sistematizzato tutte le iniziative imprenditoriali riconducibili – in varia misura – alla definizione di “impresa sociale” sopra proposta. Benché questo termine non sia correntemente utilizzato in molti Paesi ci si è sempre trovati in presenza di fattispecie organizzative che corrispondono alla definizione.

Nella seconda fase della ricerca si è passati all'analisi in profondità, per ogni Paese, di uno o due tipi di imprese sociali, o di altrettanti settori di attività. Tutti i ricercatori si sono quindi focalizzati su uno specifico insieme di imprese sociali, analizzandone gli aspetti chiave: i processi tramite i quali si costituiscono, la combinazione di risorse di cui possono disporre, il tipo di servizi che erogano, la categoria di utenti a cui fanno riferimento, il loro contributo alla lotta all'esclusione sociale, e così via. Raramente il criterio di selezione è stato quello della quantità di iniziative considerate, sebbene in alcuni casi si sia tenuto conto anche di tale aspetto. È così emerso che le imprese sociali, pur nella loro varietà, tendono a occuparsi prevalentemente di due tipi di attività: da un lato, la formazio-

ne e integrazione lavorativa di soggetti esclusi dal mercato del lavoro, dall'altro i servizi alla persona. Questa prima e approssimativa suddivisione, peraltro, non è che una chiave di lettura superficiale della pluralità di aree di interesse che saranno trattate nei singoli capitoli. In molti casi, le imprese sociali coprono entrambi i settori, o spaziano al di là di essi. Altre classificazioni si potrebbero forse rivelare più adatte, in relazione a parametri di riferimento diversi, come il ruolo della leadership, il rapporto tra lavoro retribuito e lavoro volontario, i rapporti con il mercato, il sostegno della comunità locale o degli enti pubblici.

Per comprendere meglio i possibili gruppi di imprese sociali può essere utile, a questo punto, esporre brevemente le caratteristiche di ciascun contesto nazionale.

In Austria si è assistito a un processo di professionalizzazione delle attività di assistenza all'infanzia. In particolare, si sono recentemente sviluppati servizi comprendenti una dozzina di bambini, con due operatrici formate *ad hoc* e con la partecipazione dei genitori, da loro stessi organizzati. I centri per l'infanzia con il coinvolgimento attivo dei genitori si sono diffusi anche in Francia, Paese in cui altre imprese sociali, al tempo stesso, sperimentano nuovi servizi domiciliari per persone anziane o in condizione di non autosufficienza. Più in generale le imprese sociali francesi, al pari di quelle del Belgio, appaiono particolarmente innovative sul fronte dei cosiddetti "servizi di prossimità", laddove la "prossimità" può essere oggettiva (nel caso dei servizi erogati su base locale) o soggettiva (qualora ci si riferisca soprattutto alla dimensione relazionale dei servizi erogati). Tali imprese non di rado riescono ad attivare risorse aggiuntive a quelle provenienti dal mercato o dallo Stato e cercano di superare la logica funzionale di quest'ultimo. Ciò emerge con evidenza nelle migliaia di cooperative sociali italiane che erogano servizi sociali (residenziali o non) a favore di persone in situazione di handicap, anziani, tossicodipendenti, giovani con problemi familiari, ecc. Anche in Gran Bretagna si sono sviluppate cooperative di cura domiciliare, in un contesto segnato da un peculiare sviluppo dei quasi-mercati e delle politiche di esternalizzazione su base competitiva.

Il confine che separa l'erogazione di servizi sociali dalle attività volte all'inserimento lavorativo di persone escluse dal mercato del lavoro non è spesso evidente. In diversi Paesi, il lavoro sociale con persone colpite da malattie mentali, handicap o difficoltà di altro tipo, ha preso progressi-

vamente la forma di attività più produttive. Esse, a loro volta, hanno fatto da base per lo *start up* di imprese che offrono lavoro, temporaneo o stabile, a queste persone. Questo caso “ibrido” è ben rappresentato dall’esempio danese. In questo Paese si combinano servizi sociali, lavoro di comunità e attività produttive in svariati tipi di iniziative, dalle comunità di produzione, alle residenze sociali, alle scuole di musica folk – attività, specie le ultime due, particolarmente indicate per giovani con problemi sociali. In Svezia si è assistito alla nascita di cooperative di operatori sociali per ex pazienti di istituti psichiatrici e per disabili, dopo che lo Stato, nel corso degli anni Ottanta, ha realizzato una riforma che prevedeva la chiusura delle strutture istituzionali per i malati di mente. Tali cooperative, pur non potendo impiegare gli assistiti in normali attività lavorative, rivelano uno spirito imprenditoriale sostenuto anche dalle agenzie di sviluppo cooperativo locale. In un contesto assai diverso, le CERCICI portoghesi (cooperative per l’educazione e la riabilitazione dei bambini con handicap mentali) sono nate come scuole speciali e si sono poi trasformate in realtà più produttive e orientate al lavoro, man mano che i loro utenti divenivano adulti.

In molti casi non c’è un confine netto nemmeno tra le imprese sociali per l’integrazione lavorativa di persone con disabilità mentali e fisiche, da un lato, e quelle indirizzate a soggetti a rischio di marginalità sociale (tossicodipendenti, carcerati, ecc.), dall’altro. Imprese sociali di entrambi i tipi, e talvolta con obiettivi misti, sono presenti in Italia, Grecia, Lussemburgo e Spagna, nei campi di attività più diversi, compresi – in particolar modo in Spagna – il riciclaggio e la raccolta di rifiuti.

Molte imprese sociali offrono a soggetti svantaggiati un lavoro stabile e rappresentano, per certi gruppi, l’unico ambito di lavoro possibile. Per molti altri lavoratori, tuttavia, esse possono facilitare la “transizione” verso il mercato del lavoro, ponendosi come una tappa del percorso che li porterà a un’occupazione nel mercato del lavoro non protetto. In questa prospettiva si collocano, tra le altre, diverse organizzazioni in Germania (specie quelle denominate, in alcuni *Länder*, “imprese sociali”), le cooperative di lavoro finlandesi (che impiegano i propri soci disoccupati subappaltando il loro lavoro ad altre imprese) e i programmi di sviluppo di vicinato olandesi, finalizzati a fornire servizi e opportunità di lavoro agli abitanti delle aree urbane degradate.

Anche quando parrebbero avere scopi ben definiti e piuttosto limitati

– come la formazione *on the job* o l'organizzazione di stage che facilitino l'inserimento lavorativo – le imprese sociali, in linea di principio, si pongono anche sfide e obiettivi di altro tipo. Si pensi all'importanza della partecipazione delle imprese alle dinamiche di sviluppo locale delle aree svantaggiate. È questo il caso delle organizzazioni “ABS” nei nuovi Länder della Germania dell'Est, delle cooperative greche di agriturismo (guidate da figure femminili) in aree rurali isolate, o dei programmi olandesi di sviluppo/rigenerazione del vicinato. Talvolta queste iniziative nascono proprio dall'interesse per lo sviluppo locale, come in Irlanda, dove moltissimi interventi legati ai servizi comunitari di prossimità non sarebbero mai venuti alla luce senza l'attivazione della popolazione e la costruzione di partenariati locali.

Da ultimo, vale la pena rammentare che tutti gli esempi citati non sono esaustivi di un panorama ricco e articolato come quello delle imprese sociali nell'Unione europea. Si tratta solo di casi esemplari, a cui ci rivolgeremo per rispondere alle domande chiave del programma di ricerca.

9. Tre domande chiave

Le imprese sociali dell'Unione sono state analizzate sulla base di una griglia comune, che è possibile riassumere in tre interrogativi chiave.²⁹ Tali domande sono state tenute presenti sia nell'analisi di ciascun Paese, sia nel realizzare la comparazione tra casi nazionali.

Domanda 1.

Quali sono le caratteristiche peculiari delle imprese sociali?

La ricerca ha privilegiato i seguenti aspetti: il ruolo della situazione economica e istituzionale di ciascun paese nello sviluppo delle imprese sociali, i sostegni che queste hanno ricevuto e continuano a ricevere, il loro percorso evolutivo in termini di obiettivi e risorse disponibili, le relazioni con gli utenti e con le pubbliche amministrazioni. Sono stati oggetto di esame anche l'organizzazione interna delle imprese sociali, la loro forma giuridica e il profilo del loro personale.

²⁹ Occorre notare che gli studi sul campo sono stati prevalentemente condotti nel 1997 e nel 1998. Questo spiega perché molti dati si riferiscano a tali anni, o siano di poco precedenti.

Domanda 2.

Qual è lo specifico “valore aggiunto” delle imprese sociali?

La seconda questione cui si è posta attenzione è stata quella degli specifici punti di forza delle imprese sociali rispetto ad altri tipi di organizzazioni, pubbliche o private, soprattutto in riferimento alla loro capacità di attivare risorse inaccessibili ad altri soggetti o di rispondere a bisogni che, diversamente, resterebbero insoddisfatti. Nella stessa prospettiva sono stati valutati i contributi alla lotta alla disoccupazione e all'esclusione sociale. Ci si è inoltre domandati se tali organizzazioni non soffrano di alcune debolezze strutturali, soprattutto per quanto concerne il reperimento delle risorse finanziarie e l'efficienza organizzativa.

Domanda 3.

Quali sono le prospettive future delle imprese sociali?

Le imprese sociali offrono solo soluzioni temporanee, o possono aspirare a un ruolo di rilievo nel medio e lungo termine? Che posizione assumeranno se anche l'ente pubblico concentrerà la propria attività sui problemi sociali con cui esse si misurano? Fino a che punto saranno in grado di interagire e negoziare con la pubblica amministrazione? Troveranno un limite al loro sviluppo se le risorse finanziarie dei cittadini (loro potenziali utenti) volgeranno più a favore delle imprese private for-profit? Forse le attuali prospettive di crescita economica, nell'Unione europea, riducono la necessità di imprese sociali o le loro possibilità di sviluppo?

A partire da interrogativi di questo tipo, si è cercato di individuare i possibili scenari, e di identificare le condizioni che potrebbero favorire un ulteriore sviluppo delle imprese sociali.

10. Verso una teoria dell'impresa sociale

Queste tre domande chiave non sono servite soltanto come punto di partenza per la descrizione, l'analisi e la comparazione delle imprese sociali operanti nei diversi Paesi. Gli elementi raccolti hanno anche fornito la base per l'elaborazione concettuale e le proposte teoriche che sono state discusse nelle varie fasi del processo di ricerca.

Al di là della definizione di “impresa sociale” già presentata, i princi-

pali nodi teorici che il Network EMES ha dovuto affrontare si possono rappresentare con un semplice schema (figura 1). Con esso intendiamo anche mostrare in che posizione si collocano le organizzazioni di terzo settore tradizionali rispetto all'impresa sociale, e come quest'ultima richieda una elaborazione teorica ulteriore. Il primo, essenziale riferimento è quello al mondo della cooperazione, elemento centrale dell'economia sociale, con la tradizione di ricerca che lo caratterizza. In diversi Paesi le imprese sociali assumono la denominazione di cooperative, come si è visto dagli esempi sopra riportati. Inoltre, le cooperative di lavoro presentano molte somiglianze con le imprese sociali come dimostrano le cooperative di lavoro finlandesi, le cooperative di agriturismo greche o le cooperative inglesi di cura domiciliare. Tuttavia, le imprese sociali si caratterizzano spesso per la partecipazione di una pluralità di stakeholder, ed appaiono più orientate, rispetto alle classiche cooperative di lavoro, a produrre benefici esterni alla base sociale, a vantaggio della comunità.

Il secondo riferimento è rappresentato dalle organizzazioni non profit: le realtà non profit di tipo imprenditoriale-produttivo sono senz'altro più vicine alle imprese sociali di quanto non lo siano le organizzazioni di advocacy o le fondazioni grant-making. In diversi Stati dell'Unione, le imprese sociali assumono le forme giuridiche tipiche delle organizzazioni o delle associazioni non profit.

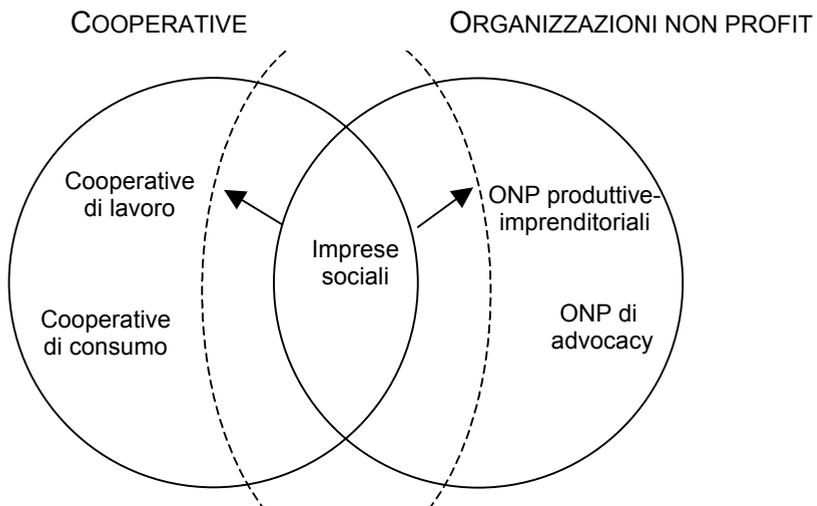


Figura 1 – La collocazione delle imprese sociali, tra le cooperative e il settore non profit.

Ciononostante, come già si è visto, il modello della ONP non è in grado di esaurire l'intero spettro delle realtà dell'imprenditorialità sociale. L'emanazione recente di alcune leggi (in Italia, Portogallo, Grecia e Belgio), volte a promuovere lo sviluppo di imprese con finalità sociali, non ha modificato questa constatazione. Nello schema, la superficie comune ai due cerchi rappresenta l'insieme dei processi che tendono ad accomunare i due modelli organizzativi, giacché le imprese sociali presentano caratteristiche proprie sia dell'uno che dell'altro approccio. Non si tratta, tuttavia, di una rappresentazione "statica": soltanto in alcuni casi le imprese sociali si possono definire come "cooperative pure" o "ONP pure". Come suggeriscono le linee punteggiate della figura, inoltre, le imprese sociali presentano alcuni caratteri organizzativi del tutto nuovi, ma rappresentano anche un fenomeno dinamico, il cui sviluppo sta modificando profondamente il terzo settore. Nella seconda parte del volume vengono proposte alcune riflessioni che si propongono di dare ragione, da un punto di vista teorico, dell'esistenza, dello sviluppo e delle specificità delle imprese sociali.

Nel primo contributo (capitolo 8), Bacchiega e Borzaga propongono una interpretazione della natura dell'impresa sociale e dei suoi aspetti innovativi, ispirandosi alla teoria economica delle organizzazioni. Secondo i due autori, l'impresa sociale è essenzialmente un'organizzazione privata con una esplicita e condivisa finalità distributiva, che produce normalmente servizi caratterizzati da una pluralità di dimensioni di difficile misurazione e controllo. Queste due peculiarità ne spiegano sia le caratteristiche organizzative evidenziate nella definizione elaborata dal network EMES, sia altre caratteristiche come la tendenza a trarre da vari canali le risorse necessarie al suo funzionamento. L'impresa sociale si presenta quindi come una peculiare struttura di incentivi finalizzata a orientare nella direzione voluta i comportamenti dei diversi portatori di interesse che la formano o con cui essa interagisce.

Nel secondo contributo (capitolo 9), Evers sviluppa un'analisi di tipo socio-politico dell'articolata struttura di risorse e finalità delle imprese sociali. Secondo l'autore, per comprendere tale struttura è utile ricorrere alla nozione di "capitale sociale" o di "capitale civile", per tener conto di tutte le risorse, non riconducibili al mercato né allo Stato, che rivestono un ruolo essenziale nelle imprese sociali. L'autore suggerisce altresì che la creazione di capitale sociale è uno degli scopi delle organizzazioni di ter-

zo settore e delle imprese sociali. Infine, egli mette in evidenza il nesso tra capitale sociale e politiche pubbliche, sottolineando come queste ultime debbano accordare maggior riconoscimento e sostegno all'attivazione e alla riproduzione di capitale sociale da parte di queste organizzazioni, invece di dare tutto questo, semplicemente, per scontato.

Il capitolo 10, redatto da Laville e Nyssens, si propone l'obiettivo di elaborare, o quanto meno delineare, una teoria integrata dell'impresa sociale, inclusiva di una dimensione economica, sociale e politica. Gli autori esaminano anzitutto il rapporto tra le specifiche finalità delle imprese sociali e la loro struttura di proprietà. Lo scopo di servire la comunità viene definito in termini di esplicito perseguimento di esternalità collettive. Tale scopo, peraltro, non sembrerebbe richiedere una configurazione unica della struttura proprietaria. Gli autori analizzano inoltre le caratteristiche peculiari del capitale sociale nell'impresa sociale, mostrando come tale risorsa permetta sia di ridurre i costi di transazione e di produzione che di generare effetti di tipo socio-politico. Conclusa l'analisi degli aspetti interni, Laville e Nyssens si soffermano sui tipi di scambi economici tra le imprese sociali e il loro ambiente. Traendo spunto dalla distinzione di Polanyi tra mercato, redistribuzione e reciprocità, essi mettono in luce come le imprese sociali combinano queste tre modalità di scambio. Sotto questo profilo, l'emergere delle imprese sociali può essere interpretato come una valorizzazione del principio reciprocità.

L'ultimo contributo (capitolo 11), di Borzaga e Solari, analizza le principali sfide con cui i dirigenti e i soci delle imprese sociali si devono misurare. Oltre ad esaminare i principali problemi, gli autori suggeriscono alcune strategie e aree di lavoro per i dirigenti cui è assegnato un ruolo essenziale nell'affrontare le debolezze interne alle imprese sociali e le difficoltà ambientali. A loro spetta il compito di promuovere la legittimazione dell'impresa sociale, sia verso l'esterno (società, *policy-makers*, clienti) che verso l'interno (lavoratori e volontari). Sebbene in alcuni Paesi europei la legislazione in materia abbia costituito un'importante fonte di legittimazione, il ruolo dei dirigenti rimane centrale nell'identificare le forme di governance, i modelli organizzativi e di gestione delle risorse umane in grado di garantire all'impresa sociale un'efficacia superiore a quella delle altre forme organizzative del terzo settore, delle imprese for-profit e delle organizzazioni pubbliche.

Nel capitolo conclusivo del libro, infine, cerchiamo di riassumere i ri-

sultati complessivi, sia teorici che empirici, del progetto EMES. In primo luogo, sintetizziamo le ragioni dello sviluppo delle imprese sociali nell'Unione europea e delle eterogeneità rilevate. Ci proponiamo in particolare di spiegare le differenze tra i casi nazionali con riferimento al livello di sviluppo sociale ed economico, alle caratteristiche dei sistemi di welfare, al ruolo del terzo settore tradizionale e all'esistenza di adeguate forme giuridiche. Esaminiamo quindi l'apporto delle imprese sociali alla trasformazione dei sistemi di welfare, alla creazione di nuova occupazione, allo sviluppo locale, alla costruzione di capitale sociale, alla coesione sociale e alle dinamiche interne al terzo settore. I diversi elementi positivi rilevati non devono, peraltro, far dimenticare le specifiche debolezze di queste organizzazioni, che in alcuni contesti si rivelano particolarmente fragili. Né va sottovalutato il ruolo degli ostacoli esterni al loro consolidamento e sviluppo: è per questo che il lavoro si conclude con un esame delle politiche necessarie per promuovere un pieno riconoscimento delle specificità e delle potenzialità delle imprese sociali, anche nell'ottica del rafforzamento del pluralismo dei sistemi economici e sociali europei.

Bibliografia

Archambault E. (1996), *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Paris, Economica.

Badelt C. (1997), *Entrepreneurship Theories of the Nonprofit Sector*, "Voluntas", 8, 2, pp. 162-178.

Ben-Ner A. (1994), *Who Benefits from the Nonprofit Sector? Reforming Law and Public Policy towards Nonprofit Organizations*, "The Yale Law Journal", 104, pp. 712-762.

Borzaga C. e Mittone L. (1997), *The Multi-stakeholder versus the Nonprofit Organization*, Working Paper n. 7, Università degli Studi di Trento.

Borzaga C. e Santuari A. (a cura di) (1998), *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*, Trento, Regione Trentino-Alto Adige.

CIRIEC (2000), *The Enterprises and Organizations of the Third System*, Liège, International Centre of Research and Information on the Public and Cooperative Economy.

Clotfelder C.T. (1992), *Who Benefits from the Nonprofit Sector?*, Chicago, University of Chicago Press.

Conseil Wallon de l'Économie Sociale (1990), *Rapport à l'Exécutif Régional Wallon sur le secteur de l'économie sociale*, Namur.

- Defourny J. (a cura di) (1994), *Développer l'entreprise sociale*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.
- Defourny J. e Mertens S. (1999), *Le troisième secteur in Europe : un aperçu des efforts conceptuels et statistiques*, in Gazier B., Outin J.L. e Audier F. (a cura di), *L'économie sociale*, Paris, L'Harmattan.
- Defourny J., Develtere P. e Fonteneau B. (a cura di) (1999), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck.
- Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- EMES (1997a; 1997b; 1998a; 1998b; 1999a), *Semestrial Progress Reports*, Bruxelles, EMES European Network.
- EMES (1999b), *The Emergence of Social Enterprises in Europe. A Short Overview*, Bruxelles, EMES European Network.
- Evers A. (1995), *Part of the Welfare Mix: The Third Sector As an Intermediate Area*, "Voluntas", 6, 2, pp. 159-182.
- Gui B. (1991), *The Economic Rationale for the Third Sector*, "Annals of Public and Cooperative Economics", 62, 4, pp. 551-572.
- Hansmann H. (1987), *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, in Powell W. (a cura di), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- James E. e Rose-Ackerman S. (1986), *The Nonprofit Enterprise in Market Economies: Fundamentals of Pure and Applied Economics*, London, Harwood Academic Publishers.
- Laville J.L. (1998), *L'économia solidale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Laville J.L. e Sainsaulieu R. (a cura di) (1997), *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Mertens S. (1999), *Nonprofit Organizations and Social Economy: Two Ways of Understanding the Third Sector*, "Annals of Public and Cooperative Economics", 79, 3, pp. 501-520.
- OSCE (1999), *Social Enterprises*, Paris, OECD.
- Pestoff V.A. (1992), *Third Sector and Cooperative Services. An Alternative to Privatization*, "Journal of Consumer Policy", 15, pp. 21-45.
- Pestoff V.A. (1998), *Beyond Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot, Ashgate.
- Rose-Ackerman S. (a cura di) (1986), *The Economics of Nonprofit Institutions. Structure and Policy*, New York, Oxford University Press.
- Salamon L.M. (1997), *The United States*, in Salamon L.M. e Anheier H.K., *Defining the Non-profit Sector. A Cross-National Analysis*, Johns Hopkins Nonprofit Sector Series, 4, Manchester, Manchester University Press.
- Salamon L.M. e Anheier H.K. (1994), *The Emerging Sector: An Overview*, Baltimore, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Salamon L.M., Anheier H.K. et al. (1999), *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.

Schumpeter J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, New York, Oxford University Press.

Spear R., Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di) (2001), *Tackling Social Exclusion in Europe. The Contribution of the Social Economy*, Aldershot, Ashgate.

Young D. (1983), *If Not for-profit, for What?*, Lexington, Lexington Books.

Young D. (1986), *Entrepreneurship and the Behaviour of Nonprofit Organizations: Elements of a Theory*, in Rose-Ackerman S. (a cura di), *The Economics of Nonprofit Institutions*, New York, Oxford University Press.

Young D. (1997), *Nonprofit Entrepreneurship*, "International Encyclopedia of Public Administration".

Parte Prima

**Le imprese sociali
in alcuni Paesi
dell'Unione europea**

Capitolo 1

Austria

Le imprese sociali e i nuovi servizi all'infanzia

*Kai Leichsenring*¹

Introduzione

Il sistema di welfare austriaco si caratterizza, innanzitutto, per essere un sistema misto, nel quale le funzioni di sicurezza sociale e di sostegno alla coesione sociale sono suddivise tra soggetti diversi. Tale sistema fonda le sue origini principalmente nelle tradizioni storiche dell'Austria. Qui, infatti, si sono venute sviluppando culture e filosofie diverse: (a), innanzitutto l'influenza della chiesa cattolica e della sua concezione dello Stato sociale, che ha posto particolare enfasi sul principio di sussidiarietà; (b), l'imponente sviluppo delle organizzazioni di welfare affiliate al movimento socialista (ora socialdemocratico), che hanno favorito la nascita di cooperative formate da consumatori piuttosto che da produttori; (c), infine, l'approccio corporativo della concertazione sociale.² Un'altra importante caratteristica della società austriaca del secondo dopoguerra è stata la tendenza, all'interno della società civile, all'affiliazione tra istituzioni diverse. Tale concezione ha promosso la nascita di un insieme di organizzazioni collegate ai partiti politici o agli enti religiosi.

Empiricamente, è inoltre rilevante osservare come il sistema austriaco della sicurezza sociale sia caratterizzato da un elevato peso dei trasferimenti monetari, ovvero da sovvenzioni in denaro che, se si esclude l'istruzione, coprono il 73% della spesa complessiva (Badelt e Österle,

¹ European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.

² Il sistema della concertazione sociale ha funzionato come strumento per ridurre le tensioni tra capitale e lavoro attraverso la mutua consultazione, la contrattazione collettiva ed il miglioramento delle condizioni di lavoro. Essa è stata imperniata su una relazione di scambio politico tripartita fra sindacati, organizzazioni degli imprenditori e Stato. Il fatto che, dopo la seconda guerra mondiale, le principali industrie siano state nazionalizzate ha garantito che tutti gli attori avessero interesse al funzionamento del meccanismo regolatore e si è rivelata una precondizione fondamentale per il funzionamento dello stesso.

1998). I servizi sociali, ed in particolare i servizi per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, sono non solo finanziati, ma anche generalmente organizzati dai governi regionali attraverso specifiche leggi sulla sicurezza sociale.

Per quanto riguarda, invece, le politiche attive del lavoro e le politiche contro l'esclusione sociale, esse non rientrano tra le attività e gli obiettivi dei servizi sociali. Ciò principalmente perché, fin dagli anni Settanta, l'Austria è stata uno dei Paesi dell'OCSE con il più basso tasso di disoccupazione, anche grazie alle rilevanti sovvenzioni che hanno mantenuto integro durante la crisi economica degli anni Settanta il sistema industriale locale, peraltro largamente nazionalizzato.

È comunque da tenere presente che la situazione occupazionale ha subito, in questi ultimi dieci o quindici anni, forti cambiamenti, divenendo progressivamente esposta ai problemi della disoccupazione e dell'esclusione sociale. All'inizio degli anni Ottanta, il governo austriaco ha perciò adottato misure specifiche, che sono andate ad aggiungersi ai tradizionali programmi di formazione e mobilità, per favorire la reintegrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro. La cosiddetta "politica sperimentale per il mercato del lavoro" comprendeva sussidi per i progetti destinati alle regioni rurali e alpine svantaggiate, la costituzione di imprese autogestite e un programma per creare almeno ottomila posti di lavoro per disoccupati di lungo periodo attraverso sussidi per la formazione, integrazione degli stipendi e progetti promossi dai governi locali o dalle organizzazioni non profit.

Quest'ultimo programma, noto come *Aktion 8.000*,³ rappresentava il principale strumento della politica sperimentale per il mercato del lavoro, poiché consentiva alle organizzazioni pubbliche e a quelle non profit di creare nuovi posti di lavoro nell'area dei servizi sociali e delle attività culturali o ambientali.⁴ Durante un periodo predefinito, normalmente di un anno, esso copre fino a due terzi del costo del lavoro per incentivare la creazione di posti nelle organizzazioni non profit. Circa 50.000 disoccupati di lungo periodo, dal 1984 a oggi, hanno beneficiato di questo programma. *Aktion 8.000* (ora GEB) ha inoltre fornito da un lato assistenza

³ Nel 1996 *Aktion 8.000* prese il nome di 'Sussidio pubblico integrativo' (GEB, *Gemeinnützige Eingliederungshilfe*), ma le sue caratteristiche principali rimasero invariate.

⁴ Per un'analisi approfondita si vedano Lehner (1998); Fehr-Duda et al. (1995a; 1995b); AMS (1996).

alle tradizionali associazioni del welfare e, dall'altro, ha favorito la nascita in Austria delle "imprese socio-economiche" (*Sozialökonomische Betriebe*).

Il presente capitolo verte sulle iniziative adottate a partire dagli anni Ottanta utilizzando gli strumenti, come Aktion 8.000, messi a disposizione dalle politiche sperimentali per il mercato del lavoro. Politiche, queste, che sono state gestite dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali e dall'Amministrazione per il mercato del lavoro (*Arbeitsmarktservice*) – quest'ultima parzialmente privatizzata nel 1994 e quindi denominata "Servizio per il mercato del lavoro e per l'occupazione" (AMS, *Arbeitsmarktservice*).⁵

In particolare, nel primo paragrafo si delinea il quadro generale delle iniziative, dei progetti e delle imprese che si stanno costituendo attualmente, facendo prevalente riferimento ai progetti per l'integrazione lavorativa. Nel secondo paragrafo si analizzano il ruolo e le caratteristiche attribuite in Austria all'impresa sociale, individuandone una specifica definizione. Il terzo paragrafo esamina, infine, un'area specifica dei servizi sociali alla persona: l'assistenza all'infanzia. L'interesse per tale settore deriva dal particolare ruolo che in esso ricoprono le imprese sociali, sia rispetto alla creazione di posti di lavoro, che nella promozione di nuove forme di erogazione dei servizi e nella lotta all'esclusione sociale dei gruppi svantaggiati.

1. La tradizione delle cooperative locali, delle imprese socio-economiche e delle associazioni del welfare

Per analizzare la nascita delle imprese sociali in Austria è necessario procedere individuando le specificità e le linee di sviluppo delle diverse organizzazioni della società civile.

Queste costituiscono il fulcro dell'evoluzione del settore e operano per la

⁵ Si potrebbe sostenere che le politiche attive per il mercato del lavoro in Austria siano state parzialmente privatizzate o che quanto meno abbiano assunto una forma ibrida tra Stato e mercato. In quest'ultimo caso, può però nascere il sospetto che le politiche attuate, anziché adottare una strategia pubblica di incentivazione alla creazione di opportunità occupazionali, stiano evitando di investire nel mercato del lavoro attivo. È comunque presto per pensare a una svolta definitiva. In particolare, l'ultimo impegno assunto a livello europeo nelle politiche per l'occupazione (il Piano nazionale di azione per l'occupazione) ha suscitato la speranza di nuove iniziative.

conservazione del tessuto sociale, la reintegrazione di gruppi specifici nel lavoro e nella società, la copertura di aree di attività in cui le organizzazioni di mercato non operano e l'offerta di servizi complementari a quelli previsti dalla legislazione sociale. Le tipologie di iniziative che possono definirsi "imprese sociali" nell'accezione utilizzata nel presente lavoro, sono comunque numerose. In questo paragrafo ci si soffermerà, in particolare, su quelle che si possono definire come imprese per l'integrazione lavorativa.

Le iniziative locali autogestite per l'occupazione

Una prima tipologia di imprese sociali è identificabile nelle iniziative locali autogestite per l'occupazione, che comprendono anche le cooperative autogestite di produzione. Le iniziative locali di questo tipo sono nate all'inizio degli anni Ottanta, epoca in cui cominciò a crescere la disoccupazione strutturale e aumentò il ricorso ai sussidi statali. Anche i programmi dell'OCSE riguardanti lo sviluppo rurale e le iniziative locali per l'occupazione (BMSV, 1984) influenzarono il loro sviluppo. Così, per esempio, molte imprese che rischiavano la bancarotta, operanti nel campo dell'artigianato in regioni strutturalmente deboli, furono trasformate in cooperative per salvaguardare i posti di lavoro. Questa iniziativa fu accompagnata dalla creazione di due tipologie di organizzazioni di consulenza semi-pubbliche, specializzate in questo settore e in servizi di consulenza anche per altre organizzazioni non profit. Inizialmente le iniziative in esame cercarono di sviluppare l'autonomia gestionale piuttosto che di promuovere l'occupazione (BMSV, 1984). I risultati della loro attività furono, tuttavia, migliori sotto il profilo occupazionale, mentre non si verificò né un netto incremento del loro numero né la diffusione del concetto di autogestione. Empiricamente, da un'analisi condotta su 29 cooperative di questo tipo (nel campo dell'artigianato, del turismo e della cultura, del commercio e dei servizi), fondate tra il 1981 e il 1991 e sostenute da politiche del lavoro, si osserva che (Paulesich, 1996):

- le cooperative, generalmente, nascevano come associazioni composte per la maggior parte da società a responsabilità limitata, ma diventavano in seguito aziende di tipo tradizionale (con un singolo proprietario), società a responsabilità limitata con dei partner esterni o addirittura società per azioni;

- tutte le cooperative raggiungevano risultati positivi in termini di investimenti, costi del personale e fatturato; esse incorrevano, invece, spesso in problemi di liquidità;
- gli obiettivi iniziali di sviluppo dell'occupazione furono raggiunti in ventidue delle ventinove cooperative intervistate; di esse, la maggior parte erano imprese di piccole dimensioni, nelle quali il numero dei dipendenti aumentò significativamente;
- il fondamento cooperativistico che aveva inizialmente caratterizzato le organizzazioni era gradualmente venuto meno:⁶ mentre diciannove aziende erano state fondate in forme autogestite, solo nove conservavano questa caratteristica all'epoca della ricerca. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che più del 50% dei soci fondatori aveva lasciato l'organizzazione.

Dall'analisi empirica è, inoltre, emerso che il clima in cui si svolgevano le attività cooperative era considerato soddisfacente e che l'autogestione era definita come un importante strumento per migliorare la qualità delle condizioni di lavoro e, in particolare, per facilitare la creazione di nuove imprese (Paulesich, 1996).

I progetti sociali ed economici

Un'altra categoria di organizzazioni, che si è sviluppata nell'ambito delle politiche sperimentali per il mercato del lavoro, si è fondata su progetti – di natura al contempo sociale ed economica – per la creazione di occupazione temporanea e per la formazione a favore di gruppi svantaggiati (senza tetto, giovani disoccupati, donne, disabili). Questi progetti sono stati spesso promossi dagli assistenti sociali, soprattutto in settori come quello delle attività ambientali, della cultura e dei servizi sociali. Il loro scopo principale consiste nella fornitura di assistenza temporanea e nel reinserimento degli utenti nel mercato del lavoro; utenti che, tuttavia, fanno parte di categorie di forte svantaggio rispetto agli altri lavoratori. I disoccupati ricevono quindi una formazione volta a qualificarli o riqualificarli attraverso forme di apprendistato o altri strumenti che ne accrescano la professionalità.

Attorno a molte di queste iniziative sono sorte nel tempo delle vere e proprie imprese e ciò è dimostrato anche dalla nuova denominazione che

⁶ Quanto affermato risulta da domande dirette al personale direttivo.

esse hanno assunto: “imprese socio-economiche” (*Sozialökonomische Beschäftigungsbetriebe*). In queste organizzazioni, il carattere imprenditoriale è dimostrato dalla loro marcata finalità commerciale, nonostante i risultati economici raggiunti siano limitati dall'elevato turnover in uscita. Si tratta, inoltre, di organizzazioni che si costituiscono prevalentemente in forma di società a responsabilità limitata (*GesmbH*). Empiricamente, si rileva che il 37% dei costi di tali progetti sono coperti dalle attività economiche svolte, mentre circa il 48% del budget complessivo (400 milioni di scellini, ovvero 29 milioni di euro) viene finanziato dall'AMS e il restante 16% è coperto in parte dai governi provinciali e, dal 1995, in misura crescente dal Fondo sociale europeo (AMS, 1997).

Nel 1996 esistevano quarantacinque imprese di questo tipo. Esse offrivano 719 posti di lavoro a 1.606 addetti occupati a tempo indeterminato, ed impiegavano altre 315 persone nei cosiddetti “posti chiave”. Negli ultimi sei anni, inoltre, non si sono avute variazioni nel numero di progetti finanziati, mentre sono aumentati – tra il 1992 e il 1996 – i dipendenti assunti a tempo determinato o nei posti chiave (rispettivamente con incrementi del 40% e del 25%). Il personale dipendente si caratterizza per la bassa percentuale di donne occupate (sorprendentemente pari a circa il 30%), mentre sotto il profilo dell'età un terzo dei dipendenti ha meno di venticinque anni e circa il 21% ne ha più di quaranta (AMS, 1997).

Guardando ai risultati prodotti dalle imprese analizzate, è possibile innanzitutto proporre alcune considerazioni sui loro effetti occupazionali. In primo luogo, circa un terzo dei lavoratori a tempo determinato che hanno lasciato queste imprese nel 1996 ha trovato occupazione nel normale mercato del lavoro; circa l'8% di essi ha intrapreso ulteriori percorsi formativi, il 27% ha lasciato il lavoro per il pensionamento, i permessi familiari, ecc. e il 31% ha abbandonato le imprese rimanendo disoccupato. Si tratta, comunque, di valori medi, non rappresentativi delle notevoli differenze tra le diverse imprese e le varie province. La percentuale di soggetti riassorbiti dal mercato del lavoro nel 1996, per esempio, varia dal 23% delle cinque imprese sociali della Carinzia al 56% delle tre del Burgenland. La percentuale delle persone che in questo periodo hanno lasciato le imprese rimanendo disoccupate, invece, è compresa tra il 18% e il 40% (AMS, 1997).

Analizzando, in secondo luogo, i risultati economici di queste imprese

sociali, si rileva che, in media, il 34% del loro bilancio (con percentuali variabili dall'8% all'82%) deriva da attività di tipo economico. Le sovvenzioni dell'AMS coprono mediamente l'8%, mentre altri tipi di sovvenzioni, provenienti principalmente dalle amministrazioni locali o regionali, arrivano al 27% (AMS, 1997). Questi contributi sono necessari per coprire i costi degli investimenti, delle attività di sostegno sociale e pedagogico e quelli dovuti ad imprevisti. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, uno studio condotto nei primi anni Novanta (Biffi et al, 1996) ha dimostrato che il turnover nei dipendenti deve essere bilanciato da specifici adattamenti organizzativi da parte dei lavoratori chiave. Ogni analisi, comunque, va riferita in modo preciso alla tipologia di attività svolta dall'impresa e alle caratteristiche del personale che essa via via occupa. La BAN (nella provincia della Stiria), per esempio, è un'organizzazione rivolta soprattutto a senza tetto ed ex carcerati, che garantisce trenta posti di lavoro a tempo indeterminato e quindici posti chiave nell'area del riciclaggio e dello smaltimento dei rifiuti. Un servizio dello stesso tipo è offerto anche dall'ARGE Nichtsesshaftenhilfe di Vienna, mentre la Chamäleon, sempre in Stiria, opera nel campo dei servizi generali (assistenza alle famiglie, giardinaggio, ecc.) e nel settore tessile (patchwork, tovaglie, tappeti) e impiega una quindicina di disoccupati di lungo periodo di sesso femminile, disabili ed ex tossicodipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato.

I laboratori protetti

In Austria, l'obbligo di uno status giuridico specifico per le imprese con finalità sociale è stato introdotto solo per i laboratori protetti. Tali organizzazioni garantiscono un lavoro regolare a particolari categorie di disabili (ovvero a persone le cui caratteristiche rientrano nei prestabiliti criteri di ammissione) e operano in forma di società a responsabilità limitata, nel rispetto della legge sull'occupazione dei disabili.

Il loro specifico trattamento legislativo implica anche uno specifico trattamento finanziario, poiché i laboratori protetti ricevono ulteriori sovvenzioni direttamente dallo Stato. A partire dal 1999, in Austria sono stati fondati nove laboratori protetti. Essi danno attualmente lavoro a circa 1.200 persone, tre quarti delle quali sono disabili che ricevono uno stipendio definito da un contratto collettivo di categoria. I laboratori protetti producono manufatti (metallo, legno, stampe, tessile) e servizi (copi-

sterie, lavanderie), con un giro d'affari di circa 400 milioni di scellini all'anno (29 milioni di euro), compresa una quota di sovvenzioni pari al 25% (Blumberger e Jungwirth, 1996).

Le altre iniziative di inclusione sociale e di sostegno all'occupazione

Oltre agli uffici regionali per l'impiego gestiti dal Servizio per l'occupazione (AMS), esistono anche degli speciali servizi informativi, solitamente retti da organizzazioni non profit o associazioni, che si rivolgono alle vittime della discriminazione e della violenza o a persone con problemi sociali specifici come difficoltà finanziarie, uso di stupefacenti e problemi psichiatrici.

Questi centri forniscono consulenza e informazioni (in materia di salute mentale e problemi sociali, ricerca di lavoro, pianificazione familiare, ecc.) e mettono anche a disposizione strutture per la comunicazione, il tempo libero e altre attività.

A Vienna esistono una quindicina di punti di informazione di questo tipo, gestiti da diverse organizzazioni. Essi forniscono informazioni, ad esempio, su come accudire i bambini e sulla formazione per la ricerca di un lavoro e offrono consulenze agli immigrati o a giovani disoccupati. Esistono, infine, delle iniziative che si occupano dei problemi di alloggio: tra queste le "case delle donne" (*Frauenhäuser*), i rifugi per i senza tetto, le case famiglia per i giovani, per i disabili e per gli ex carcerati.

Le organizzazioni non profit nei servizi alla persona e in quelli di prossimità

Le associazioni, in particolare le grandi organizzazioni legate ai partiti politici (*Volkshilfe, Hilfswerk*) o alle chiese (*Caritas, Diakonie*), vantano una lunga tradizione nel campo dei servizi sociali.

Dal punto di vista finanziario, oltre ai rimborsi e alle sovvenzioni che ricevono dai governi regionali, tali organizzazioni hanno usufruito dei finanziamenti erogati per i nuovi servizi dal Servizio per l'occupazione (AMS), secondo quanto previsto nel progetto Aktio 8000/GEB.

Quest'ultimo è comunque stato un utile mezzo di finanziamento anche per iniziative minori e per nuove associazioni, che hanno avuto così modo la possibilità di sviluppare servizi innovativi. Iniziative di questo tipo si sono sviluppate specialmente nel settore dell'assistenza diurna

all'infanzia e, per questo motivo, ad esse si dedicherà un'analisi specifica nei prossimi paragrafi.

2. Il sistema delle imprese sociali in Austria

Dato il contesto sociale, politico e culturale austriaco e il fatto che, fatta eccezione per i laboratori protetti, non sono imposte forme giuridiche specifiche alle organizzazioni attive nel settore dell'inclusione sociale, sembra appropriato interpretare il termine “impresa sociale” in senso lato. In una situazione come quella austriaca, le iniziative autogestite per l'occupazione, le imprese socio-economiche, i laboratori protetti e le associazioni che operano nei servizi sociali dovrebbero, quindi, essere considerati imprese sociali. La loro attività di lotta all'esclusione sociale si caratterizza, infatti, perché riesce a soddisfare i seguenti criteri:

- gestione di attività permanente di produzione di beni o servizi;
- grado di autonomia sufficientemente elevato;
- significatività del rischio economico cui sono esposte – rischio che tende, peraltro, a crescere nel tempo;
- centralità del lavoro retribuito nello svolgimento dell'attività produttiva, anche se si possono verificare sia forme di lavoro volontario non retribuito che casi di volontariato parzialmente remunerato o “retribuito”. È questo il caso, per esempio, delle associazioni i cui organi esecutivi sono composti da volontari che ricevono dei rimborsi spese; o, ancora, dei gruppi per l'infanzia, in cui i genitori collaborano per mantenere i contributi economici a un livello accettabile.

Le associazioni del welfare e le organizzazioni non profit sono solitamente inquadrare giuridicamente secondo la legge sulle associazioni (*Vereingengesetz*), che disciplina le procedure di registrazione, il regime delle esenzioni fiscali, le regole generali sulla responsabilità e le regole operative di base. Alcune tra le associazioni tradizionali e tra le nuove iniziative, specialmente quelle con attività di tipo economico, hanno assunto comunque la forma dell'impresa privata a responsabilità limitata (*GesmbH*), per evitare che, come nelle associazioni, il consiglio debba rispondere di tutti i rischi finanziari legati all'attività. Altre organizzazioni si sono trasformate in società registrate (*Gesellschaft Bürgerlichen Rechts*) o in cooperative (*Genossenschaft*), anche se la disciplina giuridica di entrambe in Austria

è particolarmente complessa. Tutte queste organizzazioni sono attori che giocano un ruolo importante nella conservazione del tessuto sociale austriaco, dal momento che esse costituiscono la base della società civile, nonché dell'inclusione e del controllo sociale.

Le iniziative sociali che sono state fondate negli ultimi dieci-quindici anni operano, inoltre, per perseguire tre obiettivi principali: la creazione di opportunità occupazionali, l'integrazione lavorativa attraverso le attività di formazione e il conseguimento di buoni risultati economici attraverso una gestione orientata alle logiche di mercato. Allo stesso tempo, però, i loro principi di base e quelli delle altre organizzazioni di volontariato trovano ispirazione in concezioni associative e cooperative che hanno alle spalle una lunga tradizione (Hauptmann e Kropf, 1976; Tálos, 1981). A prescindere da questa tradizione e dalla terminologia ad essa relativa, potrebbe essere utile introdurre nel dibattito austriaco il termine "impresa sociale" (in modo complementare a quella già esistente, *Sozialökonomischer Betrieb*) per promuovere una forma di organizzazione innovativa, adatta ai processi di inclusione nel mondo del lavoro rispetto ai mutamenti di quest'ultimo.

Nel paragrafo successivo faremo quindi ricorso al concetto di impresa sociale per descrivere una forma specifica di servizi all'infanzia che si è sviluppata negli ultimi vent'anni in Austria e, in particolare, a Vienna. Per comprenderne l'evoluzione, partiremo da un breve excursus dei servizi di assistenza all'infanzia che hanno sviluppato modalità di erogazione più orientate al mercato.

3. Le imprese sociali e l'assistenza all'infanzia

Gli attuali dibattiti sulla riforma dello Stato sociale offrono uno spunto per riesaminare i servizi sociali esistenti e per sviluppare nuove modalità per pianificare, guidare, fornire e controllare i servizi alla persona. Questo implica sia il riconoscimento delle varie strutture di erogazione dei servizi di welfare (compresi i nuclei familiari, le organizzazioni private non profit, le imprese sociali, i fornitori istituzionali, l'offerta di mercato), sia l'inizio di una discussione sulla regolamentazione giuridica appropriata per un'organizzazione mista dei sistemi di welfare (Evers e Olk, 1996; OCSE, 1996).

Ciò coerentemente ai nuovi modelli introdotti nella gestione pubblica, volti a promuovere modalità più simili al mercato che alla pianificazione, nel finanziamento e nell'erogazione dei servizi sociali. Tali metodi richiedono una netta separazione tra clienti e fornitori, una maggiore competizione tra imprese e l'introduzione di un nuovo concetto di servizio sociale, visto come un prodotto con costi e benefici ben individualizzabili. In questo senso le riforme dovrebbero favorire e rafforzare le modalità di erogazione diverse da quelle pubbliche, come gli appalti e l'obbligo di offrire i servizi in regime competitivo (Naschold, 1995). Questi sviluppi dovrebbero anche comportare un miglioramento delle condizioni per la promozione di nuove iniziative di imprenditorialità sociale, laddove esse siano in grado di provare la loro efficienza nel colmare le lacune nell'offerta pubblica e di quella for-profit.

In Austria, questi nuovi sviluppi sono stati introdotti in modo piuttosto indiretto. È chiaramente emersa una tendenza generale al taglio dei costi e all'austerità nelle politiche di welfare, ad una maggiore efficienza nella gestione pubblica e ad un più chiaro approccio di mercato, ma permane comunque una forte differenza tra il ruolo dello Stato e del mercato, da un lato, e quello delle organizzazioni non profit, dall'altro. Ciononostante, i dibattiti sul *new public management* e sul "modello misto di Stato sociale" sono sicuramente utili, anche in considerazione dell'attuale struttura austriaca di erogazione dei servizi del welfare. L'analisi dell'area dei servizi all'infanzia che ci apprestiamo a svolgere può rendere più chiaro quanto si è sostenuto finora.⁷

Il sistema misto del welfare austriaco nell'assistenza all'infanzia

L'assistenza all'infanzia (ovvero assistenza diurna ai bambini) è stata riconosciuta soltanto di recente. Posto che non esiste ancora un diritto dei genitori a usufruire di strutture per l'assistenza all'infanzia, negli ultimi anni il dibattito al riguardo si è fatto più aspro, specialmente con i cambiamenti che si sono verificati nella vita delle giovani donne, che chiedono pari opportunità e il diritto di conciliare famiglia e lavoro. Per questo motivo, si è reso necessario riconoscere a tale settore una responsabilità istituzionale, con relativi diritti in capo ai genitori e ai bambini.

Sino ad oggi, la responsabilità per l'assistenza diurna ai bambini gravava sulle amministrazioni provinciali e comunali, che hanno spesso appal-

⁷ Si veda anche Evers e Leichsenring (1996).

tato l'erogazione del servizio alle grandi organizzazioni non profit. Tuttavia, anche a causa della mancanza di strutture adeguate in termini di quantità e qualità (orari di apertura poco flessibili), si è moltiplicato il numero delle iniziative di piccole dimensioni.

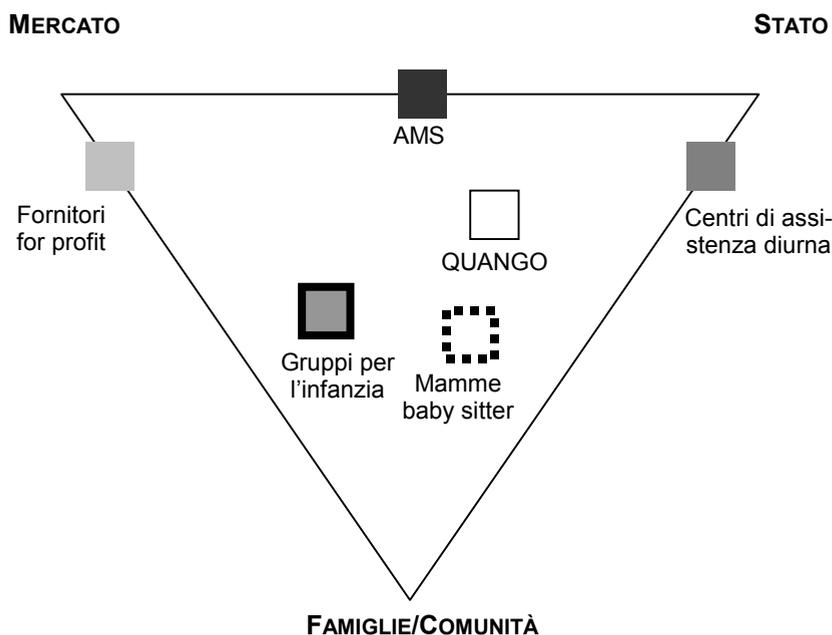


Figura 1.1 – Il “triangolo del welfare” nell’assistenza all’infanzia in Austria.

La figura 1.1 illustra l’esistenza di un insieme di fornitori che rispondono ai bisogni dell’utenza con vari standard gestionali e seguendo diversi principi. Si tratta di una situazione che, comunque, non deriva da decisioni esplicite sull’assetto dei finanziamenti, sui ruoli e sulle funzioni che spettano ai vari attori. Le associazioni, per esempio, non sempre sono state considerate partner delle amministrazioni pubbliche, ma spesso, nonostante abbiano contribuito a migliorare gli standard di qualità con servizi flessibili e orientati verso l’utenza, sono state percepite come concorrenti.

Tabella 1.1 Servizi di assistenza all'infanzia a Vienna: posti, personale, fatturato (1997).

Fornitore	Posti	Personale	Fatturato (in migliaia)	Costo annuo per bambino
Strutture pubbliche di assistenza all'infanzia	3.378	5.500	3.171.000 ATS (230.446 Euro)	97.958 ATS (7.119 Euro)
Fornitori privati e non profit	33.908	3.644	1.256.000 ATS (91.277 Euro)	
Centri privati di assistenza diurna	9.000	900	339.000 ATS (24.636 Euro)	37.667 ATS (2.737 Euro)
Centri cattolici di assistenza diurna	11.288	844	385.000 ATS (27.979 Euro)	34.135 ATS (2.481 Euro)
<i>Kinderfreunde</i>	9.762	1.100	350.000 ATS (25.435 Euro)	35.853 ATS (2.606 Euro)
“Bambini a Vienna” (KIWI)	700	96	32.000 ATS (2.326 Euro)	46.214 ATS (3.358 Euro)
Mamme baby sitter (“Genitori per i bambini”)	165	69	15.000 ATS (1.090 Euro)	94.303 ATS (6.853 Euro)
<i>Wiener Hilfswerke</i> (mamme baby sitter)	109	38	8.000 ATS (581 Euro)	73.835 ATS (5.366 Euro)
Gruppi per l'infanzia viennesi	480	89	30.000 ATS (2.180 Euro)	62.975 ATS (4.577 Euro)
Forum dei gruppi per l'infanzia	72	14	5.000 ATS (363 Euro)	65.944 ATS (4.792 Euro)
Altri fornitori	1.300	150	55.000 ATS (3.997 Euro)	42.700 ATS (3.103 Euro)
Mamme baby sitter in proprio	1.032	344	37.000 ATS (2.689 Euro)	36.000 ATS (2.616 Euro)
TOTALE	66.286	9.144	4.427.000 ATS (321.723 Euro)	66.825 ATS (4.856 Euro)

Fonte: Gemeinde Wien (MA 11) e valori stimati dalle organizzazioni erogatrici

In tale contesto, il Servizio per l'occupazione (AMS), che è già di per sé un'organizzazione ibrida, ha svolto un'importante funzione di mediazione, specialmente a Vienna dove 65.000 bambini frequentano centri diurni (per il 50% pubblici e per il 50% privati, come illustrato nella tabella 1.1). Negli ultimi anni il Servizio per l'occupazione ha introdotto tre diversi strumenti, indirizzati sia ai genitori che ai fornitori istituzionali di assistenza all'infanzia, per perseguire una politica attiva del lavoro:

- l'assegno per l'assistenza all'infanzia (KBH, *Kinderbetreuungsbeihilfe*), che è un trasferimento in denaro volto a permettere l'accesso ai servizi di assistenza diurna ai figli di genitori-lavoratori a basso reddito;
- il sussidio per i fornitori di assistenza diurna ai bambini (KBE, *Beihilfe für Kinderbetreuungseinrichtungen*), che è un programma speciale del già

citato GEB. Con esso lo Stato copre – per un periodo fino a tre anni (anziché di uno) – il 66% dello stipendio dei lavoratori occupati nei servizi di assistenza e provenienti da precedente disoccupazione. In questo modo, si risponde anche all'obiettivo di incrementare il numero di operatori nel settore e di ridurre la disoccupazione;

- il sostegno per la formazione dei disoccupati alla professione di addetto all'assistenza all'infanzia (mamma baby sitter, papà baby sitter).

Questi strumenti si sono rivelati utili nel sostenere lo sviluppo di servizi innovativi. È il caso delle associazioni, da cui dipendono le mamme baby sitter, e delle iniziative che organizzano i gruppi di bambini (che consistono nella gestione di piccoli gruppi di dodici bambini a cui sono preposti due assistenti all'infanzia). Si tratta di iniziative simili alle cooperative di genitori svedesi e comparabili ai Kinderläden tedeschi. Anche se a Vienna coprono solo una percentuale del 2% del mercato dell'assistenza all'infanzia, esse sono particolarmente interessanti perché riescono a coinvolgere nell'organizzazione i genitori.

Tabella 1.2 Contributi mensili da parte dei genitori per 40 ore settimanali di assistenza (1997).

<i>Fornitore/ tipo di assistenza</i>	<i>Minimo</i>	<i>Massimo</i>
<i>Strutture pubbliche di assistenza all'infanzia^a</i>	0 ATS (0 Euro)	2.870 ATS (209 Euro)
<i>Fornitori privati e non profit</i>		
Centri privati di assistenza diurna ¹	2.900 ATS (211 Euro)	4.600 ATS (334 Euro)
Centri cattolici di assistenza diurna ¹	1.420 ATS (103 Euro)	2.700 ATS (196 Euro)
<i>Kinderfreunde¹</i>	2.290 ATS (166 Euro)	2.935 ATS (213 Euro)
“Bambini a Vienna” (KIWI) ¹	2.950 ATS (214 Euro)	3.800 ATS (276 Euro)
Mamme baby sitter (“Genitori per i bambini”) ¹	2.700 ATS (196 Euro)	3.000 ATS (218 Euro)
<i>Wiener Hilfswerk – mamme baby sitter¹</i>	2.900 ATS (211 Euro)	3.000 ATS (218 Euro)
Gruppi per l'infanzia viennesi ^a	2.000 ATS (145 Euro)	3.000 ATS (218 Euro)
Forum dei gruppi per l'infanzia ^a	3.300 ATS (240 Euro)	4.000 ATS (291 Euro)

Fonte: Gemeinde Wien (MA 11) e le organizzazioni erogatrici

Note:

^a I contributi dei genitori dipendono dal reddito

¹ Pasti inclusi

^a Pasti esclusi

Tabella 1.3 Contributo (in %) al finanziamento dei servizi all'infanzia a Vienna, da parte dei diversi fornitori (1997).

<i>Fornitore</i>	<i>Comune (%)</i>	<i>AMS (%)</i>	<i>Genitori (%)</i>	<i>Altri (%)</i>
<i>Strutture pubbliche di assistenza all'infanzia^a</i>	87,0	0,0	13,0	0,0
<i>Fornitori privati e non profit</i>				
Centri privati di assistenza diurna	1,0	7,0	92,0	0,0
Centri cattolici di assistenza diurna	29,2	0,0	66,9	3,9
<i>Kinderfreunde</i>	33,0	0,1	48,0	18,9
"Bambini a Vienna" (KIWI)	38,0	4,0	55,0	3,0
Mamme baby sitter ("Genitori per i bambini")	42,0	33,0	25,0	0,0
<i>Wiener Hilfswerk</i> – mamme baby sitter	50,0	14,0	34,0	2,0
Gruppi per l'infanzia viennesi	18,0	31,5	50,5	0,0
Forum dei gruppi per l'infanzia	16,0	25,0	59,0	0,0

Fonte: Gemeinde Wien (MA 11) e le organizzazioni erogatrici

Note:

^a Nel 1997 il governo federale ha introdotto uno speciale capitolo di bilancio per l'ampliamento dei servizi di assistenza all'infanzia; il comune di Vienna ha ricevuto 160 milioni di scellini (11.6 milioni di euro) e cioè il 4% del budget destinato ai comuni da questo programma.

¹ Si tratta del valore medio. In realtà, i contributi dei genitori variano da zero a circa il 35%, a seconda del reddito.

Le quote che i genitori devono versare per l'accesso al servizio pubblico o a quello privato di volontariato sono diverse (si veda la tabella 1.2): gli utenti del servizio pubblico pagano contributi individuali variabili in funzione del reddito familiare; coloro che si rivolgono ai privati pagano solitamente tra i 2000 e i 3000 scellini al mese (da 145 a 218 euro) per un servizio di quaranta ore settimanali, pasti compresi. La disparità tra i due gruppi di servizi è compensata solo parzialmente da un contributo (KBH) che viene erogato alle famiglie a basso reddito come rimborso per le spese sostenute.

Lo squilibrio nella distribuzione delle risorse pubbliche viene marginalmente riequilibrato dall'AMS, che sostiene, in particolare, le strutture innovative.

Le imprese sociali che organizzano le mamme baby sitter e i gruppi per l'infanzia

I gruppi per l'infanzia

I primi “gruppi per l'infanzia” sono stati creati a Vienna agli inizi degli anni Settanta, ma è stato solo con gli anni Ottanta, epoca in cui già esistevano quaranta gruppi autonomi, che essi si sono costituiti in un'organizzazione unitaria. Il primo risultato è stato la definizione delle caratteristiche del gruppo per l'infanzia, nella quale si sottolineava la necessità che esso dovesse essere “creato e gestito da genitori e assistenti”. Essi si proponevano di creare strutture che permettessero ai bambini di svilupparsi come individui, di offrire occasioni per l'apprendimento di uno stile di vita democratico e solidale, di organizzare il servizio di assistenza all'infanzia attraverso la cooperazione tra assistenti e genitori, con la partecipazione regolare di questi ultimi al servizio e con incontri regolari a cadenza mensile. In tali incontri si prendevano le decisioni più importanti sulle scelte gestionali e sull'ordinaria amministrazione.

L'organizzazione unitaria fu costituita per contrattare con il comune l'erogazione di finanziamenti complementari e l'emanazione di una regolamentazione del settore. Fino ad allora, infatti, le singole associazioni erano finanziate soltanto dai genitori, con contributi in denaro e sulla forma di lavoro, e da Aktion 8000.

Attualmente esistono a Vienna una quarantina di gruppi per l'infanzia, per un totale di 450 posti destinati a bambini di età compresa tra due e dieci anni. Gli assistenti regolarmente impiegati sono circa novanta; almeno due per gruppo, con un orario medio di 30 ore in settimana. Circa l'80% degli assistenti è sostenuto economicamente da uno speciale programma del Servizio per l'occupazione (KBE) e la maggior parte è anche inserita in corsi di formazione dell'associazione, finanziati dallo stesso Servizio per l'occupazione. Analisi empiriche (Leichsenring et al., 1997) hanno dimostrato che su quarantanove partecipanti, che erano tutti disoccupati di lungo periodo o individui al primo impiego, circa il 50% lavorava regolarmente da tre anni.

Il costo complessivo di un gruppo per l'infanzia (generalmente composto di dodici bambini) è di circa 3.700 euro al mese. I genitori pagano in media 190 euro al mese più i pasti, coprendo quindi circa il 50% dei costi, ma garantiscono anche una quindicina di ore per servizi come la

mensa, le pulizie, gli incontri, ecc. Il comune di Vienna eroga una somma forfettaria di circa 70 euro al mese per bambini. I sussidi agli occupati da parte del Servizio per l'occupazione, infine, coprono circa un terzo dei costi totali.

L'Associazione dei gruppi per l'infanzia si è fortemente impegnata per contrattare con il comune un accordo che consenta la prosecuzione dei finanziamenti anche dopo la conclusione dei sussidi all'occupazione (che sono pagati solo per i primi tre anni di servizio degli operatori). Il risultato è stato un accordo per una sovvenzione di breve durata, mentre non si è ancora giunti ad una soluzione di lungo periodo. Ciononostante, l'Associazione sta progettando nuovi strumenti di formazione avanzata degli assistenti e sta definendo un profilo di lavoro specifico per un numero limitato di essi. Il capitale sociale che viene generato da questo tipo di organizzazioni di assistenza all'infanzia rappresenta sia il loro principale punto di forza che la loro principale debolezza. Il numero di genitori disposti a farsi coinvolgere attivamente nei gruppi per l'infanzia è limitato, ma la diffusione della loro conoscenza nella comunità ha permesso di promuovere a livello nazionale i positivi risultati sociali dell'esperienza, sia tra i bambini, sia tra i loro genitori.

Il Centro dei genitori baby sitter a Vienna

Il Centro dei "genitori baby sitter" è affiliato a "Genitori per i bambini in Austria", un'organizzazione più ampia che si sta specializzando anche nel campo delle adozioni e degli affidi. Nel 1989, in presenza di una consistente e crescente domanda di strutture di assistenza diurna proveniente dai genitori affidatari, l'organizzazione "Genitori per i bambini" chiese al Servizio per l'occupazione un finanziamento per lo sviluppo di corsi di formazione per baby sitter. Inizialmente, tali corsi prevedevano, oltre a 160 ore di formazione, anche una settimana di tirocinio ed ulteriori momenti di formazione obbligatoria con controlli regolari. Il loro progressivo sviluppo, così come l'aumento dei requisiti richiesti dal profilo di lavoro delle madri di giorno, hanno tuttavia incrementato le esigenze formative, sicché, in futuro, per questi programmi saranno necessarie più di 600 ore di formazione.

La ricerca condotta da Leichsenring ha dimostrato che i partecipanti ai corsi finanziati dal Servizio per l'occupazione provenivano dai gruppi più svantaggiati dal punto di vista delle probabilità di occupazione. Su 83

partecipanti, infatti, solo 17 avevano una precedente esperienza lavorativa, mentre quasi due terzi ne avrebbero trovato uno nell'arco dell'anno successivo. Al momento dell'indagine, lavorano presso il Centro una sessantina di operatrici, che si occupano di 170 bambini (di età compresa tra quattro mesi e sette anni con un rapporto operatore – bambini di uno a tre). Le mamme baby sitter sono assunte regolarmente e ricevono una retribuzione commisurata al numero di bambini che assistono (non possono essere comunque più di quattro, compresi i propri).⁸

L'organizzazione è finanziata dai contributi degli utenti (circa 200 euro per bambino al mese), dal comune (per il 40%) e dai sussidi all'occupazione dell'AMS (per il 30%). I finanziamenti pubblici fanno sì che il servizio non dipenda eccessivamente dai contributi degli utenti e che le madri baby sitter possano essere assunte regolarmente, a differenza di quanto avveniva nei primi tempi. La continuità dei sussidi e la presenza di chiare regolamentazioni dei rapporti tra utenti e fornitori sono, pertanto, condizioni della massima importanza per garantire l'occupazione.

In tale contesto, il principale obiettivo di “Genitori per i bambini” è l'aumento della professionalità nel settore dell'assistenza all'infanzia, attraverso il già ricordato programma di formazione lunga e attraverso la definizione di un profilo lavorativo adatto alle mansioni delle mamme baby sitter. Queste attività tendono a svilupparsi in reti d'interesse nazionale ed internazionale, ed è proprio il coordinamento con altre organizzazioni simili (unito all'opera di *lobbying*) a garantire una maggiore compattezza nella attivazione di un programma di formazione completo, unificato e regolamentato a livello federale o a livello regionale. La promozione di questi obiettivi formativi è stata avviata con un progetto internazionale denominato “Cenerentola” che, coordinato da “Genitori per i bambini” nel quadro del Programma comunitario per l'occupazione “NOW”⁹, raggruppa organizzazioni austriache con partner in Germania, Italia e Regno Unito (Cinderella, 2000). La ricerca di percorsi comuni nella professionalizzazione di questo tipo di assistenza all'infanzia in Europa ha contribuito all'inserimento del programma Cenerentola nel Piano

⁸ Per esempio, una mamma baby sitter che segue tre bambini con un orario di quaranta ore settimanali guadagna l'equivalente di quello che attualmente è lo stipendio minimo stabilito contrattualmente (circa 900 euro), più una somma fissa per i pasti.

⁹ In inglese, NOW significa “adesso” ed è l'acronimo di *New opportunities for women*, in italiano “nuove opportunità per le donne”.

nazionale austriaco per il lavoro, con l'obiettivo di creare in Austria 3.000 posti per madri baby sitter.

Le principali difficoltà

Nell'ambito delle imprese sociali che operano per l'assistenza all'infanzia sono molte le contraddizioni e i problemi che devono essere ancora affrontati a livello politico e amministrativo.

Tra questi figurano:

- tensioni tra i compiti delle politiche sociali nazionali e la molteplicità dei fornitori dei servizi: gli obiettivi della politica sociale devono essere bilanciati con i bisogni specifici dei diversi gruppi di utenti;
- tensioni tra le responsabilità istituzionali e i diritti e i doveri individuali: il problema è capire se l'assistenza all'infanzia possa essere considerata un bene comune, in particolare con riferimento all'integrazione sociale ed economica degli utenti; se, infatti, la partecipazione al mercato del lavoro rappresenta l'unico modo per evitare l'esclusione sociale, allora l'uguaglianza delle opportunità viene a dipendere anche dall'esistenza di strutture adeguate di assistenza all'infanzia;
- tensioni tra diverse istituzioni pubbliche e semi-pubbliche: la complessità della costituzione federale – unita al fatto che ci sono molte strutture quasi completamente indipendenti dal settore pubblico che si occupano della sicurezza sociale – aumenta il bisogno di meccanismi di coordinamento e di continuo bilanciamento dei fini e dei mezzi, per avere un sistema di welfare equilibrato. Data l'assenza di strumenti di comunicazione (anche a livello informale) tra le varie istituzioni, questo punto assume importanza fondamentale;
- tensioni tra i valori democratici, tra la crescente attenzione all'utenza e il coinvolgimento dei fruitori dei servizi, da una parte, e i nuovi valori del mercato e della libertà di scelta, dall'altra; in questo senso nuove modalità di partecipazione al servizio e organizzazioni parzialmente autonome stanno sfidando i fornitori istituzionali e gli enti finanziatori. Con l'aumento del numero delle strutture private di erogazione dei servizi – strutture che sono accettate, o addirittura gestite dall'utenza – il settore pubblico, con le sue peculiari modalità organizzative e finanziarie, si rivolgerà solo a chi non può permettersi strutture diverse. L'alternativa è che il settore pubblico cominci a sfidare i propri concorrenti non solo attraverso prezzi più competitivi,

ma anche con il miglioramento degli standard dei servizi (e cioè con orari di apertura più flessibili, con un maggiore coinvolgimento dell'utenza, ecc.).

Conclusioni

Indubbiamente i servizi sociali rappresentano un'area in cui si possono avere delle buone prospettive occupazionali e, allo stesso tempo, sono in prima linea nel combattere l'esclusione sociale. Sembra quindi logico concepire e promuovere forme organizzative in grado di conciliare l'elemento occupazionale con altri elementi come lo scambio sociale, l'auto-organizzazione e l'orientamento alla comunità. Le imprese sociali guidate da questi valori rappresentano allora dei partner importanti per le istituzioni pubbliche, soprattutto se queste ultime cercheranno di sviluppare la propria capacità di guida e di coordinamento, piuttosto che l'attitudine alla diretta erogazione dei servizi.

Nell'area della produzione di servizi sociali esistono buone possibilità di crescita per le imprese sociali, a patto che queste e lo Stato assumano consapevolezza dei propri reciproci punti di forza e di debolezza. Da un lato, lo sviluppo di quasi-mercati con regole uguali per tutti gli attori si rende necessario per ridurre la burocrazia, le strutture gerarchiche e i condizionamenti economici; dall'altro, la nascita di un dibattito sullo status specifico delle imprese sociali, e quindi sul loro inquadramento giuridico, potrebbe essere utile per elaborare strategie e linee guida comuni. In Austria sono già stati mossi i primi passi in entrambe le direzioni, ma servirà ancora tempo, si dovranno affinare le strategie organizzative e dovrà esserci la volontà politica necessaria perché le imprese sociali rafforzino la loro identità nell'ambito di un sistema di welfare equilibrato.

Bibliografia

Arbeitsmarktservice Österreich (div. Jahrgänge), *Sozialökonomische Betriebe. Jahresberichte*, AMS Wien, Österreich.

Althaler K.S. e Dimmel N. (1993), *Sozialpolitische Handlungsfelder der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Aushandlungsformen, Kooperation und Konflikt zwischen Arbeitsmarktverwaltung, Ländern und Gemeinden*, ÖZP, pp. 343-60.

Biffel G., Hofer H. e Pichelmann K. (1996), *Sozialökonomische Beschäftigungsprojekte und soziale Kursmaßnahmen*, in AMS (a cura di), *Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik*, Wien, Wissenschaftsverlag, AMS report, no. 1, pp. 7-25.

Blumberger W. e Jungwirth C. (1996), *Geschützte Werkstätten GmbH – Unternehmen mit sozialpolitischem Auftrag*, Wien, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, no. 57).

Bundesministerium für Soziale Verwaltung (1984), *Lokale Beschäftigungsinitiativen in Österreich*, Wien, BMSV (Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, no. 6).

Cinderella Network (2000), *Edu-carer. A New Professional Role in Family Based Childcare*, Vienna (mimeo).

Evers A. e Leichsenring K. (1996), *Reduktion oder Redefinition politischer Verantwortung? Modernisierung sozialer Dienste in Delft und Stockholm*, Europäisches Zentrum (Eurosocial Report, no. 60), Wien.

Evers A. e Olk T. (a cura di) (1996), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Fehr-Duda H., Frühstück B., Lechner F., Neudorfer P., Reiter W. e Riesenfelder A. (1995), *Anforderungsgerecht. Die Wirkung des Beschäftigungsprogrammes Aktion 8000*, L&R, Wien, Sozialforschung/AMS Österreich.

Fehr-Duda H., Lechner F., Neudorfer P., Reiter W. e Riesenfelder A. (1995), *Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen in Österreich. Ergebnis einer Wirkungsanalyse der Aktion 8000*, Wien, Wissenschaftsverlag (AMS Studien, no. 1).

Hautmann H. e Kropf R. (1976), *Die österreichische Arbeiterbewegung vom Vormärz bis 1945. Sozialökonomische Ursprünge ihrer Ideologie und Politik*, Wien, Europa Verlag.

Institut für Arbeitsmarktbetreuung und forschung/IFA (a cura di) (1997), *Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Wien*, Wien, IFA.

Leichsenring K., Thenner M., FINDER R. e Prinz Ch. (1997), *Beschäftigungspolitische Aspekte der Kinderbetreuung in Wien. Evaluationsstudie im Auftrag des AMS Wien*, Wien, European Centre.

Lehner P.U. (1998), *Autriche: Des initiatives récentes ancrées dans une forte tradition d'action publique*, in Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di), *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.

Naschold F. (1995), *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*, Berlin, Sigma.

OECD (1996), *Reconciling Economy and Society. Towards a Plural Economy*, Paris, OECD.

Paulesich R. (1996), *Kooperative Unternehmensgründungen. Die Zehnjahresbilanz eines Instruments zur Arbeitsmarktförderung*, in AMS (a cura di), *Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik*, Wissenschaftsverlag (rapporto AMS n. 1), Wien.

Plattform der OÖ. Sozialprojekte (a cura di) (1997), *Für viele ein Neubeginn... – 110 Oberösterreichische Sozialprojekte in Selbstdarstellungen*, Linz, Plattform der OÖ. Sozialprojekte.

Tálos E. (1981), *Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse*, Wien, Verlag für Gesellschaftskritik.

Capitolo 2

Belgio

Le imprese sociali nei servizi alla comunità

Jacques Defourny¹ e Marthe Nyssens²

Introduzione

A partire dai primi anni Novanta, l'economia sociale belga ha cominciato a essere definita come “terzo settore”, con riferimento all'insieme di cooperative, mutue e associazioni. In realtà, le origini di queste organizzazioni risalgono a un periodo ben più antico, quello delle associazioni di lavoratori e contadini del secolo XIX, e si sono via via sviluppate nel corso di tutto il Novecento. Il movimento cooperativo può vantare una presenza consolidata nel settore dell'agricoltura, in quello creditizio e assicurativo e nell'ambito della distribuzione di prodotti farmaceutici.

Le società mutualistiche svolgono dal 1945 un ruolo rilevante nell'organizzazione delle assicurazioni sanitarie nazionali. La componente maggioritaria dell'economia sociale belga è rappresentata, tuttavia, dalle associazioni. Secondo statistiche abbastanza recenti, le associazioni occupano circa 305.000 persone retribuite,³ a cui si affianca un apporto di volontariato che rappresenta l'equivalente di più di 100.000 posti di lavoro a tempo pieno. Ne deriva che il Belgio, insieme all'Irlanda e ai Paesi Bassi, è uno dei Paesi europei in cui il settore non profit assume peso economico maggiore (Salamon, Anheier et al., 1998).

Mentre il concetto di economia sociale riscuote un consenso sempre più diffuso,⁴ l'idea di “impresa sociale” è assai più recente e meno defini-

¹ Centre d'Économie Sociale, Università di Liegi.

² Università di Lovanio.

³ Cfr. Defourny, Dubois e Perrone (1997). Se si comprendono anche le scuole della cosiddetta “rete libera” (ossia, le scuole cattoliche), si arriva a un totale di 470.000 posti di lavoro (Mertens et al., 1999). Queste scuole, peraltro, sono normalmente considerate come una realtà intermedia tra economia sociale e settore pubblico.

⁴ Il rapporto del Conseil Wallon de l'Économie Sociale (1990) ha ricoperto un ruolo cruciale a tale riguardo, grazie alla proposta di una definizione che rimane ancora quella standard.

ta; si tratta, nondimeno, di un termine sempre più utilizzato, ma con due significati.

Da un lato si tende a impiegare questo termine per mettere in luce l'approccio imprenditoriale all'economia sociale fatto proprio da un numero crescente di organizzazioni: si pensi, in particolare, a tutte le associazioni che sviluppano anche attività di tipo commerciale. Tale tendenza, in Belgio, si è riflessa, tra l'altro, nell'introduzione di una regolamentazione giuridica innovativa. Nel 1995, infatti, il Parlamento belga ha approvato una legge che consente la creazione di "società a finalità sociale". Tale legge si applica a qualsiasi tipo di impresa commerciale, ivi comprese le cooperative e le aziende private a responsabilità limitata. A partire dal luglio del 1996, qualunque impresa commerciale può essere definita "società a finalità sociale" (SFS – *Société à finalit  sociale*) se non "ci si prefigge il profitto economico dei propri soci" e se gli articoli del suo atto costitutivo rispettano una serie di condizioni.⁵ Sino ad oggi, tuttavia, questa nuova figura giuridica ha avuto successo limitato, giacch  richiede un numero non indifferente di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli gi  previsti a carico delle imprese tradizionali.⁶ Un simile inquadramento giuridico potr  attrarre gli attori dell'economia sociale soltanto a condizione che vengano previste misure – fiscali e di altra natura – che avvantaggino le

⁵ Lo statuto delle SFS deve prevedere che "i soci perseguano soltanto un profitto limitato, o non perseguano alcun profitto" e che queste "non si pongano – come finalit  essenziale dell'impresa – lo scopo di procurare ai soci alcun profitto di tipo indiretto". Laddove l'impresa assicuri ai soci un limitato profitto diretto, questo non potr  superare i tassi di interesse standard (fissati, attualmente, al 6%). Lo statuto dovr  anche prevedere "una politica di distribuzione degli utili" coerente con le finalit , interne ed esterne, dell'impresa". In caso di liquidazione, "una volta coperti i debiti e rimborsato il capitale dei soci, qualsiasi eccedenza dovr  essere destinata a scopi il pi  possibile vicini alla finalit  sociale dell'impresa". La SFS deve anche garantire il rispetto della democrazia all'interno dell'organizzazione:   prevista l'esistenza di "procedure operative che consentano a ciascun lavoratore di acquisire lo status di socio, al massimo un anno dopo essere entrato a far parte dell'impresa".   anche previsto che "nessuno degli aventi diritto al voto nell'assemblea generale abbia un numero di voti maggiore del 10% dei voti indipendentemente dalla quota di capitale sottoscritta; tale percentuale cala al 5% qualora uno o pi  soci siano lavoratori remunerati dell'impresa".

⁶ La maggior parte delle organizzazioni che si possono ricondurre al concetto di "impresa sociale" utilizzano la forma giuridica della ASBL (associazione senza scopo di lucro – *Association sans but lucratif*). Si tratta di una forma giuridica molto flessibile, soprattutto rispetto all'impresa di tipo commerciale. Sovente, essa si rende necessaria anche per ottenere i contributi pubblici destinati ad attivit  dalla forte valenza sociale. Da ultimo – ma assolutamente non da meno – la ASBL pu  intraprendere anche attivit  di tipo industriale o commerciale, purch  si tratti di attivit  di importanza secondaria e subordinata rispetto allo scopo principale dell'associazione, che deve essere di natura non lucrativa.

SFS in funzione dei servizi alla comunità da queste prodotti, e/o compensino i costi aggiuntivi che queste devono affrontare.

Dall'altro lato, il termine "impresa sociale" è impiegato anche per indicare, in tutto o in parte, le iniziative promosse da cooperative o associazioni allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo di soggetti esclusi dal mercato del lavoro.⁷ Nell'arco degli ultimi due decenni si è assistito a molti esperimenti innovativi in tale direzione, che hanno progressivamente ricevuto il riconoscimento e il sostegno delle autorità pubbliche. Questa particolare tipologia organizzativa è già stata oggetto di diverse ricerche,⁸ sicché, in questa sede, ci limiteremo a elencarne le caratteristiche, prima di passare all'esame di un'altra importante area di attività: l'area dei servizi alla comunità, nella quale le imprese sociali stanno emergendo in misura ancora più rilevante, rivelando significative potenzialità di crescita.

1. Imprese sociali e inserimento lavorativo

Nell'ambito delle attività di integrazione lavorativa è possibile distinguere due ampie categorie, in base al fatto che esse prevedano percorsi di formazione attraverso lavoro temporaneo, oppure si propongano la creazione di posti di lavoro stabili.

Le imprese di formazione al lavoro

Nel corso degli anni Ottanta si è sviluppata una varietà di piccole imprese, nella forma di associazioni non profit, finalizzate a offrire alle persone in uscita dal sistema scolastico l'opportunità di lavorare, fruendo al tempo stesso di formazione, grazie alla supervisione di osservatori specializzati. Imprese di questo tipo si sono sviluppate in una posizione ai limiti della legalità: è soltanto nel 1987, infatti, che le "imprese di formazione lavorativa" (EAP – *Entreprises d'Apprentissage Professionnel*) sono state riconosciute. Nell'aprile 1995, le autorità della Vallonia⁹ hanno adottato una

⁷ Si veda, tra gli altri contributi, il volume pubblicato dalla Fondazione Re Baldovino (Defourmy, 1994). Nell'area francofona del Paese è stata anche attivata una "Rete di imprese sociali".

⁸ Tra gli studi più recenti si veda, ad esempio, Lauwereys, Matheus e Nicaise (2000).

⁹ Il Belgio, come è noto, è suddiviso in tre regioni: la Regione Fiamminga, la Regione della Vallonia e la Regione di Bruxelles.

nuova normativa, che ha ampliato le condizioni di accesso a tali imprese e le ha ribattezzate – unitamente ad altre associazioni attive nel settore – “imprese di formazione attraverso il lavoro” (EFT – *Entreprises de Formation par le Travail*). Nel 1999, nell’area francofona del Belgio erano presenti una sessantina di EFT. Tali strutture offrivano, nel complesso, un migliaio di posti di formazione, utilizzati ogni anno da circa 2.000 tirocinanti.

Nelle Fiandre esistono, sotto nome diverso, realtà sostanzialmente simili come, ad esempio, le “imprese di formazione sul lavoro” (*Leerwerkbedrijven* o *Leerwerkplaatsen*) o i “progetti di esperienza lavorativa” (*Werkervaringprojecten*). I principali aspetti distintivi della formazione al lavoro nelle Fiandre sono rappresentati dall’assenza di criteri di accesso rigorosi, nonché dallo status accordato ai tirocinanti, che è simile a quello di un lavoro vero e proprio.

Le iniziative di creazione di occupazione

I laboratori protetti

Le iniziative di creazione di lavoro per soggetti poco qualificati si sono occupate, nella fase iniziale, soprattutto di persone con disabilità fisica o mentale. In Belgio, nel 1999, esistevano più di 170 laboratori protetti, o “imprese di lavoro adattato” (*Entreprises de Travail Adapté*); tali strutture offrivano lavoro stabile e retribuito a circa 20.000 persone disabili. Al loro interno, i lavoratori collaborano alla produzione di beni e servizi per il mercato, e in questo modo le imprese si assicurano livelli di autofinanziamento relativamente elevati (nell’ordine, in media, del 60%). Esse prendono la forma di associazioni non profit e ricevono, in un quadro normativo ben definito, contributi dall’ente pubblico intesi a permettere loro di sovvenzionare la supervisione dei disabili e a compensarne la minore produttività.

I laboratori sociali

Nelle Fiandre il lavoro protetto, prima riservato a soggetti con disabilità fisica o mentale, è stato utilizzato più diffusamente nel corso dell’ultimo ventennio. Dai primi anni Ottanta nei “laboratori sociali” sono state accolte anche persone con gravi “disabilità socio-occupazionali” (soggetti debolmente qualificati, analfabeti, con precedenti di delinquenza o espe-

rienze familiari difficili alle spalle, ecc.). Queste organizzazioni hanno quindi sviluppato attività commerciali, ma ricevono comunque livelli elevati di contributi pubblici. Nel 1994, il governo della Regione Fiamminga ha previsto per la prima volta, a loro favore, un regime giuridico e finanziario sperimentale, istituzionalizzato nel 1998; nel lungo periodo ci si attende, però, un quadro normativo d'insieme che comprenda tutte le forme di occupazione protetta – tanto i laboratori protetti, quanto i laboratori sociali.

Nel 1999 esistevano poco più di 80 laboratori sociali, che fornivano lavoro a quasi 900 persone con gravi difficoltà di inserimento, affiancate da circa 150 supervisori.

Le imprese di integrazione

A partire da metà anni Novanta sono comparse imprese aventi la stessa finalità sociale dei laboratori protetti, ma con un pieno orientamento al mercato. Pur mantenendo la necessità di un certo finanziamento pubblico, specialmente nella fase iniziale, queste imprese cercano di operare nei mercati tradizionali, ricavandone la maggior parte delle proprie risorse.

Nell'arco degli ultimi cinque anni sono nate, nelle Fiandre, circa 25 imprese di integrazione (*Invogbedrijven*), con l'obiettivo di creare posti di lavoro stabili per disoccupati di lungo periodo con modesti livelli di qualificazione. Esse hanno scelto lo status di società commerciali; negli ultimi tre o quattro anni, hanno ricevuto un significativo sostegno pubblico, destinato, peraltro, a coprire una porzione decrescente dei salari delle persone coinvolte nell'iniziativa.

Nella parte francofona del Paese, la Fondazione Re Baldovino ha svolto un ruolo cruciale nell'offrire sostegno a sette progetti pilota in Vallonia e cinque nella Regione di Bruxelles. Nel 1998, le due Regioni hanno introdotto una normativa apposita sulle modalità di autorizzazione e di finanziamento delle imprese di integrazione; queste sono tenute, tra l'altro, ad assumere lo status di SFS e hanno diritto, nei primi anni, a contributi pubblici sulle retribuzioni dei propri occupati (personale svantaggiato e responsabili). Nel 1999, oltre trenta di queste organizzazioni beneficiavano di tali misure di sostegno.

Nel 1995 la Vallonia ha creato uno strumento di finanziamento per l'economia sociale orientata al mercato, il SOWECSOM (*Société Wallonne d'Économie Sociale Marchande*), con lo scopo di stimolare le imprese di que-

sto tipo – e anzi l'intero mondo dell'economia sociale – ad assumere un ruolo commerciale più deciso. Il SOWECSOM è una società di proprietà pubblica che, grazie al significativo budget di cui dispone (circa 12 milioni di euro), svolge attività creditizia, di fideiussione e di sostegno agli investimenti a favore delle imprese sociali.

2. Imprese sociali e servizi alla comunità: il background storico

Sebbene le esperienze di integrazione lavorativa, in un periodo di tassi di disoccupazione persistentemente elevati, abbiano suscitato molto interesse, in questa sede abbiamo scelto di focalizzare l'analisi su un altro dei settori centrali nei processi di sviluppo delle imprese sociali: il settore per il quale si parla, sempre più diffusamente, di “servizi di prossimità”.

I servizi alla comunità o di prossimità vengono citati con insistenza sia come fonte di nuova occupazione che andrebbe presa urgentemente in considerazione, sia come risposta ai bisogni emergenti che né le forze del mercato, né l'intervento pubblico sono in grado di soddisfare. Il concetto di servizi comunitari o di prossimità è in realtà alquanto vago; tuttavia, nel corso del tempo, è stato gradualmente perfezionato sia in termini di contenuto semantico, sia nei suoi risvolti operativi.¹⁰ La scelta che abbiamo fatto è di esaminare il ruolo delle imprese sociali in tali servizi, con particolare riferimento a tre specifici settori che sono stati recentemente oggetto di ricerca: l'edilizia sociale (con la rigenerazione delle aree svantaggiate), l'assistenza domiciliare e l'assistenza all'infanzia (Gilain et al., 1998).

Come vedremo nella rassegna storica che seguirà, ciascuno di questi settori coincide, talvolta da lungo tempo, con importanti iniziative di assistenza. Gli sviluppi assunti da tali iniziative dovrebbero quindi permettere di capire meglio la natura delle imprese sociali e il loro particolare contributo nella lotta all'esclusione sociale.

¹⁰ Si veda, a titolo di esempio, Laville e Nyssens (2000).

L'edilizia sociale

Le prime iniziative

Si dice spesso che le fasi di maggior sviluppo dell'economia sociale corrispondano ai periodi di trasformazione dei sistemi economici *tout court*; in tale prospettiva, si paragona il rapido processo di industrializzazione del secolo XIX con gli ultimi venticinque anni, segnati dalla profonda recessione seguita alla crisi petrolifera, dalla rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e dalla globalizzazione. Allo stesso modo, problemi come quelli del disagio sociale che affligge le periferie urbane svantaggiate, si possono leggere in una luce diversa analizzando lo sviluppo dell'edilizia per la classe operaia, e quindi dell'edilizia sociale, nel corso del diciannovesimo secolo.

Durante tale secolo, il Belgio – e in modo particolare la Vallonia, interessata dal processo di industrializzazione subito dopo la rivoluzione industriale inglese – ha assistito ad un massiccio processo di immigrazione. All'epoca non esisteva alcun tipo di accoglienza per i nuovi arrivati che erano costretti non di rado ad alloggiare in condizioni disumane; nondimeno, al fine di attrarre e mantenere la forza lavoro quanto più vicina possibile alle fabbriche, che spesso si trovavano fuori città, gli industriali dovettero farsi carico in prima persona della situazione: dal 1810-1820 sorsero così i primi villaggi di minatori e le prime città di operai.

Le prime soluzioni alloggiative per gli operai, pertanto, furono il frutto dell'iniziativa privata degli imprenditori. Un ruolo lo ebbero anche i crescenti timori per l'ordine sociale: un miglioramento delle condizioni abitative avrebbe forse potuto “civilizzare” quei poveri lavoratori selvaggi, affamati e ubriachi, che pure erano così necessari. In questo clima si svilupparono inoltre movimenti caritativi e utopie a sfondo sociale e politico, come i “falansteri” fondati da Godin a Guise (presso Lille), a Bruxelles e a Liegi.¹¹

Questa commistione di motivazioni sociali ed economiche, di altruismo e autointeresse, può essere riscontrata anche oggi in molte iniziative finalizzate alla rigenerazione di certi quartieri e alla reintegrazione sociale

¹¹ Questi insediamenti rappresentarono una versione altamente “svilupata” degli alloggi per operai, che offriva, per i tempi, livelli di “comfort” inauditi. Ma la vita privata dei lavoratori, in tal modo, passò – al pari di tutte le attività lavorative – sotto il controllo, altamente paternalistico, dei padroni.

di homeless, mendicanti o altre “imbarazzanti” vittime della rottura della coesione sociale.¹²

L'intervento dell'ente pubblico

L'inizio di una vera e propria politica pubblica per l'edilizia sociale risale soltanto al 1919, anno in cui venne istituito un fondo abitativo nazionale con la finalità di garantire la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili.¹³ La creazione di questo fondo, pertanto, sancì il passaggio delle responsabilità dell'edilizia abitativa dall'ambito del privato a quello dello Stato e degli enti pubblici. Questo fondo, invece di essere governato in modo centralizzato, fu affidato ad aziende locali che erano per lo più emanazione degli stessi enti locali.¹⁴ Nel corso degli anni Cinquanta queste aziende costruirono più di 7.000 alloggi l'anno, valore che fu più che duplicato verso la fine degli anni Settanta, nel tentativo di stimolare la crescita economica attraverso opere pubbliche.

Negli ultimi decenni l'edilizia abitativa pubblica si è trovata in una posizione alquanto precaria. Anzitutto, molte delle aziende accreditate hanno avuto gravi problemi di ordine finanziario, anche perché gli affitti hanno risentito della riduzione dei redditi di molti inquilini. Ciò ha spinto le autorità pubbliche a introdurre il principio di redditività nell'edilizia abitativa, costringendo le aziende a riportare in pareggio i propri bilanci e spingendole, di conseguenza, a puntare su un target di inquilini con redditi non inferiori alla media. L'effetto, come risulta da un importante rapporto sulla povertà pubblicato nel 1994, è che delle 410.000 famiglie che si trovavano allora al di sotto della soglia di povertà, soltanto il 27% godeva del sostegno delle aziende di edilizia sociale. Le rimanenti 300.000 famiglie, per contro, si trovavano costrette a cercare case nel settore privato, sebbene le aziende abitative avessero concesso ben 140.000

¹² Una differenza significativa, beninteso, è rappresentata dall'assai più ampio ruolo oggi assegnato alle autorità pubbliche.

¹³ Nel 1956 da tale fondo derivò la Società nazionale per l'edilizia abitativa, che successivamente si sarebbe organizzata su base regionale.

¹⁴ Molte di queste aziende furono fondate come cooperative di inquilini e si orientarono verso un modello di sviluppo da “parco cittadino”, caratterizzato da una vita sociale e culturale molto ricca. Attualmente, le poche cooperative di affittuari ancora in vita sono passate sotto il controllo pubblico (Horman, 1985). Vale la pena notare, per inciso, che il modello “decentrato” fatto proprio dal Belgio ha permesso di evitare gli enormi investimenti in edilizia pubblica realizzati, ad esempio, in Francia e in Italia.

alloggi a famiglie che non rientravano nel loro gruppo obiettivo.¹⁵ Come se ciò non bastasse, nel corso degli anni l'edilizia abitativa si è trasformata in un ricco bacino di voti elettorali, e ciò ha favorito la ricerca di innumerevoli stratagemmi per aggirare le regole che fissano le priorità nelle assegnazioni.¹⁶

Le nuove iniziative

Nell'ultimo decennio, a fronte dell'impoverimento di molte aree urbane e dei problemi di alloggio delle fasce più marginalizzate della popolazione, il settore delle associazioni ha dato vita a diverse iniziative di carattere innovativo. Tali iniziative si sono talvolta sviluppate in forma relativamente autonoma, ma spesso sono state il frutto di partnership con enti pubblici locali o regionali, data l'entità delle risorse finanziarie necessarie.

In linea generale, è possibile identificare diverse nuove realtà associative. Una prima categoria è quella delle organizzazioni che fanno da interfaccia tra proprietari pubblici e privati da una parte, e inquilini che senza questa mediazione non otterrebbero la fiducia dei proprietari dall'altra. La prima iniziativa di questo genere risale al 1989 e fu costituita da una dozzina di associazioni diverse. Tale modello venne poi fatto proprio dal governo della Vallonia ed esiste oggi in ogni municipalità locale con più di 50.000 abitanti. Le agenzie immobiliari sociali (*AIS – Agences immobilières sociales*) che ne sono derivate sono, oggi, una quasi-autorità locale ma, a seconda delle circostanze locali, esse possono anche fare ricorso alle associazioni, per monitorare, ad esempio, lo stato di bisogno dei loro beneficiari. Accanto a ciò, dato il rischio reale che le AIS assumano un ruolo eccessivo, scoraggiando gli inquilini dall'assumere la responsabilità contrattuale diretta nei confronti dei proprietari,¹⁷ alcune associazioni hanno promosso un "contratto d'affitto in perdita" finaliz-

¹⁵ Cfr. AA.VV. (1994).

¹⁶ Nei primi anni Sessanta, Detrez e Klein (1962) notavano che "non è inconsueto che l'essere iscritti a un partito rappresenti un prerequisito essenziale per ottenere un affitto nell'edilizia sociale". Nel 1994, il già citato *Rapport général sur la pauvreté* rivelava che nelle Fiandre soltanto il 37% delle aziende per l'edilizia sociale seguiva correttamente le regole e le procedure per l'assegnazione degli alloggi.

¹⁷ Giacché un'agenzia immobiliare sociale è finanziata in proporzione al numero di appartamenti che gestisce, è forte, per tali agenzie, la tentazione di limitarsi ad aumentare continuamente questo numero, lasciando gli affittuari in una condizione permanente di dipendenza, che – paradossalmente – incontra anche il favore dei proprietari, meglio disposti a trattare con interlocutori più stabili.

zato a portare gli inquilini a stipulare con il tempo normali rapporti contrattuali.

Altre associazioni si occupano della ristrutturazione di abitazioni inoccupate e dipendono, per lo più, dai fondi pubblici destinati a tale scopo. In taluni casi, esse coinvolgono i futuri inquilini sin da principio, per il tramite di un “contratto di autoristrutturazione”.

Altre associazioni, infine, hanno contribuito alla ristrutturazione di campeggi finalizzati a offrire una sistemazione, a breve o a lungo termine, a persone prive di risorse. Questa modalità collettiva di organizzarsi permette agli utenti di fare riconoscere i propri diritti, sia pure con modalità alquanto inusuali; movimenti di questo tipo, che uniscono persone senza fissa dimora, possono anche essere il risultato dell'occupazione abusiva di edifici abbandonati (il cosiddetto *squatting*).

Come si vede, si tratta di un ambito di iniziative estremamente ampio (Prick, 1994): alcune associazioni forniscono soluzioni alloggiative d'emergenza per alcuni giorni, altre alloggi provvisori, altre ancora offrono la possibilità di prendere stabilmente una casa in affitto, e persino l'opportunità di acquistarla.

Negli ultimi anni si è pure assistito allo sviluppo di svariati progetti di quartiere. Una trentina di questi progetti, legati alle agenzie di edilizia sociale, hanno realizzato anche servizi formativi e rieducativi per giovani, attraverso attività lavorative di vario tipo (piccole riparazioni, cura di spazi pubblici, ecc.). Un'altra dozzina di tali misure ha sviluppato programmi di rigenerazione urbana, che attivano le comunità locali nel rinnovamento di aree depresse; tuttavia, benché queste misure si ispirino al modello francese dei *régies de quartier*, la loro applicazione in Vallonia è per lo più frutto di iniziative degli enti pubblici o delle agenzie di edilizia sociale, con il risultato, non di rado, di limitare gli spazi di azione e la portata imprenditoriale delle iniziative stesse (Defourny, 1998).

L'assistenza all'infanzia

Le prime iniziative

In Belgio i primi asili nido hanno visto la luce nel 1845. Erano servizi privati, organizzati da società caritative e sovvenzionati da benefattori, dalla chiesa, dalle autorità locali e provinciali e con il contributo delle famiglie. Essi si proponevano di garantire ai bambini, le cui madri lavora-

vano in fabbrica, un servizio di cura giornaliera con standard migliori di quelli degli esistenti, ma poco raccomandabili, servizi all'infanzia clandestini (Dubuois et al., 1994).

L'intervento dell'ente pubblico

Benché ci siano differenze evidenti tra questo settore e quello dell'edilizia sociale, lo sviluppo dell'assistenza all'infanzia ha seguito la stessa traiettoria, caratterizzata da un intervento pubblico sempre più marcato, accompagnato da una parallela crescita del numero di beneficiari. Fino alla seconda guerra mondiale, gli asili nido hanno rappresentato una delle misure pubbliche di protezione dei bambini poveri; nel corso degli anni Sessanta, tuttavia, l'impostazione di tali servizi è stata progressivamente modificata, e le leggi del 1970 e del 1971 li hanno sostanzialmente trasformati, imponendo determinati livelli di formazione del personale e introducendo un sistema di finanziamenti pubblici non più legato all'esclusiva presenza di bambini in condizioni di povertà. Oggi, l'aspetto sociale di questi servizi è confermato dal fatto che l'entità del contributo finanziario, richiesto alle famiglie, dipende dai rispettivi redditi; tuttavia, è ormai chiaro che si tratta di un servizio essenziale per buona parte della popolazione, a prescindere dalla classe sociale.¹⁸ Lo stesso servizio può assumere diverse configurazioni; in alcuni casi esso è erogato direttamente dall'ente pubblico, ma gli enti privati garantiscono ancora buona parte – probabilmente la maggior parte – dei “servizi” disponibili.¹⁹

Le nuove iniziative

Gli anni Novanta hanno portato lo sviluppo, in questo settore, di molti progetti innovativi, finalizzati a dare risposta ai nuovi bisogni generati dalle trasformazioni degli assetti sociali ed economici del Paese. Pensiamo, ad esempio, all'assistenza ai bambini malati, ai servizi di emergenza

¹⁸ In Belgio quasi il 20% dei bambini fino tre anni di età, le cui madri lavorano, ha accesso a qualche tipo di servizio di cura alla prima infanzia, accreditato o direttamente sovvenzionato.

¹⁹ Dopo essersi inizialmente opposte al ruolo degli assistenti all'infanzia a domicilio (che si prendono cura, mediamente, di tre bambini a testa, nella propria abitazione), e dopo averne assunto (in una fase successiva) la supervisione, le autorità pubbliche, a partire dal 1975, hanno fatto rientrare tali figure nel sistema dei servizi di cura sovvenzionati. Una simile soluzione costa all'ente pubblico molto meno, e ha registrato tassi di crescita particolarmente forti nel corso dell'ultimo ventennio, con grande disappunto di quanti coltivavano la speranza di promuovere maggiormente la professionalizzazione del settore, attraverso il riconoscimento di uno status più elevato a quanti vi lavorano.

che permettono a genitori disoccupati di partecipare a corsi di formazione o di cercare lavoro, ai programmi di doposcuola, o all'“assistenza flessibile all'infanzia”, al di fuori dei normali orari di apertura degli asili nido tradizionali. Queste iniziative sono state promosse da soggetti diversi: gli enti pubblici di formazione, le scuole, gli enti locali, le associazioni, e così via. La storia di questi interventi è spesso strettamente legata a quella di “imprenditori sociali” che hanno cercato di rispondere ai problemi sociali emergenti: molte iniziative sono nate proprio da piccole associazioni attive in quartieri a rischio, per venire incontro ai bisogni di famiglie in difficoltà.

All'interno del settore si è assistito a un lungo e vivace dibattito in merito a quali debbano essere le autorità a cui spetta la regolamentazione e il finanziamento di queste iniziative: l'assistenza all'infanzia deve rientrare tra le politiche familiari (nel qual caso sarebbe di competenza delle Regioni e dei Comuni), oppure nell'ambito della sicurezza sociale, dato che c'è un legame diretto con le politiche di inserimento lavorativo, a favore dei genitori? Attualmente, le diverse autorità interessate hanno raggiunto una posizione di compromesso che prevede la condivisione di queste competenze.²⁰

L'assistenza domiciliare

Le prime iniziative

Le prime forme di assistenza domiciliare si sono sviluppate in un altro periodo storico assai difficile, quello della seconda guerra mondiale e degli anni seguenti, durante il quale la nascita di nuove iniziative di volontariato si rivelò essenziale per le famiglie che non erano più in grado di fare fronte da sole ai propri crescenti bisogni. Tali interventi si organizzarono quindi in un movimento più ampio, gestito principalmente da donne, che si proponeva di andare oltre la semplice assistenza economica (le famiglie pagavano una modesta somma per i servizi), e di superare il paternalismo che sovente caratterizzava i servizi sociali.

²⁰ Nel 1997 le autorità federali hanno finanziato quasi 480 nuovi progetti di cura all'infanzia; le Regioni e i Comuni, per parte loro, sovvenzionano gli asili tradizionali e i progetti relativi all'assistenza in orario extra-scolastico. Nel 1998, le autorità federali hanno finanziato 188 progetti per l'assistenza a bambini malati, e 522 per attività extra-scolastiche e servizi flessibili.

L'intervento dell'ente pubblico

Anche l'assistenza domiciliare ha visto crescere nel tempo sia la regolamentazione pubblica che la quantità dei servizi offerti e degli utenti. Le prime norme sull'assistenza domiciliare risalgono al 1949; nel corso degli anni Sessanta, i servizi vennero estesi ai disabili, agli anziani, e alle madri di famiglia in difficoltà. Con il passare del tempo, l'assistenza domiciliare è divenuta un cardine dei servizi sociali; la sua regolamentazione spetta oggi alle Regioni, mentre l'organizzazione è di competenza degli enti locali, da un lato, e delle associazioni di volontariato, dall'altro.

Le nuove iniziative

Alla luce di alcuni fenomeni che hanno registrato un'accelerazione negli ultimi decenni – dall'invecchiamento della popolazione alle trasformazioni degli stili di vita e della struttura della famiglia – il settore dei servizi domiciliari deve oggi fronteggiare una domanda mutevole e più complessa che nel passato, che comprende l'assistenza di lungo termine agli anziani e i nuovi bisogni derivanti dalla crisi della famiglia. Per rispondere a questi ultimi si sono sviluppate diverse nuove iniziative.

In un primo periodo sono state create forme di coordinamento innovative tra i soggetti coinvolti, per iniziativa di medici, infermieri, associazioni o enti pubblici. Nel 1989 una legge ha riconosciuto e promosso un maggiore coordinamento formale tra servizi e tipi diversi di assistenza a domicilio, per offrire alle persone in condizioni di dipendenza un'assistenza di qualità migliore. Tuttavia questa legge ha fatto emergere le tensioni esistenti tra le organizzazioni mutualistiche – che in Belgio svolgono un ruolo di interfaccia tra i comuni cittadini e il sistema sanitario nazionale – e le associazioni più indipendenti. Queste due tipologie di associazioni svolgono funzioni assai diverse: le prime si interessano dei bisogni di tipo medico, mentre le seconde si propongono, nell'ambito delle misure di sostegno agli utenti, di rafforzare l'aiuto alle famiglie.

Nel settore delle associazioni si sono affermate anche altre iniziative, a volte basate sull'azione di volontari, altre volte, invece, con lavoratori retribuiti. Le associazioni basate sul volontariato svolgono spesso compiti ad alto contenuto relazionale, o forniscono servizi che difficilmente potrebbero beneficiare di contributi pubblici, come l'aiuto agli spostamenti, a fare la spesa, o nelle piccole riparazioni. Le associazioni in cui prevale la forza lavoro retribuita cercano generalmente di fornire servizi a persone

con redditi modesti, ma, proprio perché gli utenti non sono in grado di pagare, esse dipendono, in buona parte, dai programmi pubblici per l'occupazione.²¹

3. Associazioni e imprenditorialità sociale

Risulta ora interessante chiedersi se, tra le iniziative che abbiamo passato in rassegna, sia possibile individuare una dinamica verso l'impresa sociale, secondo la definizione che ne è stata data nel presente volume. Per rispondere a questo interrogativo, prenderemo in considerazione i criteri sociali ed economici identificati dal Network EMES, confrontandoli con i risultati di una recente ricerca su un centinaio di iniziative nel settore dei servizi alla comunità.²² Di fatto, non tutte le realtà prese in considerazione nell'indagine appartengono all'economia sociale; alcune provengono dal settore pubblico, altre dal privato for-profit. Cercheremo di stabilire, quindi, se per lo meno in alcune di tali associazioni sia possibile riscontrare la presenza di quell'orientamento – sociale e imprenditoriale – che caratterizza l'impresa sociale.

La dimensione imprenditoriale

Nel dibattito belga sull'economia sociale, soltanto a una parte di essa – ossia all'“economia sociale orientata al mercato” – si riconosce un fondamento imprenditoriale. L'elemento distintivo, sotto questo profilo, è costituito dal peso che le entrate dalla vendita di servizi hanno sul bilan-

²¹ Si tratta, in altre parole, di un mercato che è molto segmentato in funzione del reddito degli utenti. Per certi servizi, in cui la componente relazionale è relativamente poco importante (fare la spesa, pasti a domicilio, piccole riparazioni, ecc.) gli utenti più abbienti si rivolgono o a imprese private for-profit o all'economia sommersa, mentre le associazioni si fanno carico della domanda di coloro che non sono in grado di pagare.

²² Questa indagine, condotta da Gilain, Jadoul, Nyssens e Petrella (1998), aveva lo scopo di studiare i metodi organizzativi utilizzati, in un bacino territoriale limitato (Charleroi), dai principali attori – pubblici e privati – dei servizi alla comunità, in quattro principali settori di attività: l'assistenza domiciliare alle famiglie e agli anziani; l'assistenza all'infanzia (fino ai sei anni di età); i servizi di quartiere (misure di gestione di quartiere e centri comunitari); l'assistenza nei servizi di edilizia abitativa. Ne è derivato un database che comprende 92 organizzazioni, con 1.500 impiegati. Vale la pena ricordare che lo studio si è limitato all'ambito delle iniziative in qualche modo “istituzionalizzate”, nel senso che non ha preso in considerazione il settore informale (i servizi prodotti dalle reti familiari e amicali, nonché l'economia sommersa), data la difficoltà di raccogliere informazioni al riguardo.

cio complessivo (in linea di principio, un'organizzazione di economia sociale è "orientata al mercato" se più del 50% delle sue entrate deriva dalla vendita di servizi). Questo modo di concepire l'impresa è tuttavia limitato. La teoria economica definisce infatti un'impresa come "entità indipendente capace di stipulare contratti (nel senso più ampio del termine) e di assumere rischi" (Milgrom e Roberts, 1992, p. 289): in una certa misura, pertanto, l'aspetto distintivo è quello della "assunzione di rischi di tipo economico". Giacché tale organizzazione stipula contratti con un'ampia varietà di interlocutori (fornitori, clienti, lavoratori, ecc.), la possibilità di mutarne le caratteristiche modificando questi contratti, così come l'indipendenza del management in rapporto ai soggetti terzi, sono entrambi indicatori dell'esistenza di una connotazione imprenditoriale che va tenuta nella debita considerazione.

Se passiamo all'esame della realtà, dalla ricerca risulta che le associazioni attive nella produzione di servizi alla comunità sviluppano numerosi contratti *de facto* con i propri utenti, lavoratori retribuiti o sovventori. Emerge altresì che il 57% del budget delle associazioni deriva da fonti di tipo non commerciale, benché dietro a tale valore medio si celi un'ampia varietà di situazioni diverse. Sebbene la quota di finanziamenti pubblici sia molto più bassa di quella rilevabile nelle realtà gestite direttamente dall'ente pubblico (nelle quali i finanziamenti pubblici rappresentano, mediamente, il 90% delle entrate totali), ciò può forse significare che tali associazioni hanno perso la loro autonomia? In altri termini: chi detiene il potere decisionale ultimo in queste associazioni? Chi si assume effettivamente il rischio di impresa?

Nelle associazioni, la responsabilità decisionale spetta di fatto all'organo amministrativo; vale la pena, quindi, di analizzare la sua composizione. Secondo la ricerca citata, i rappresentanti dell'ente pubblico partecipano a poco più del 25% dei consigli di amministrazione delle associazioni prese in esame. Anche in questo caso, tuttavia, dietro al dato medio ci sono livelli di presenza pubblica estremamente variabili, compresi tra il 7% e il 65% del totale dei componenti di ciascun consiglio. Degno di nota, al tempo stesso, è che il peso delle risorse non commerciali è particolarmente elevato nelle associazioni in cui le autorità pubbliche sono più rappresentate: per questa ragione sarebbe forse più opportuno considerare queste associazioni alla stregua di "organizzazioni parapubbliche".

Questo fenomeno riguarda, tuttavia, soltanto un numero limitato di associazioni. Benché, in generale, il peso delle risorse non commerciali nel budget delle associazioni sia significativo – il che implica di per sé una certa dipendenza dagli enti pubblici –, la composizione prevalente degli organismi decisionali denota chiaramente che la maggior parte delle associazioni conserva la propria indipendenza.

I dati di questa ricerca, in definitiva, avallano la sensazione che sia troppo limitativo considerare l'economia sociale orientata al mercato come se fosse la sola con una reale dimensione imprenditoriale. In primo luogo, infatti, le associazioni che operano nei servizi alla comunità combinano fonti di finanziamento commerciali e non commerciali, il che rende di per sé problematica qualsivoglia distinzione tra economia sociale commerciale e non commerciale. In secondo luogo, persino quando i contributi pubblici rivestono un peso significativo nella struttura delle entrate delle associazioni, il rischio economico rimane – in ultima analisi – fondamentalmente in capo alle associazioni stesse.

La dimensione sociale

La dimensione sociale delle imprese sociali sta anzitutto nel fatto che esse sono il prodotto dell'iniziativa di un gruppo di cittadini e si fondano su un modello di gestione partecipativo che si concretizza in vari modi, come il coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti, l'attivazione di volontariato e donazioni, o lo sviluppo di partnership locali. Il coinvolgimento di attori diversi nell'impresa sociale richiama la nozione di "capitale sociale", come altri hanno avuto modo di osservare.²³

Anche la ricerca citata precedentemente conferma la presenza di due elementi peculiari. In primo luogo, la partecipazione di partner diversi è assai più spiccata nel settore associativo che in quello pubblico o privato for-profit. Al riguardo, si può fare riferimento a diversi indicatori di tipo pratico: per esempio, gli utenti partecipano all'organo di amministrazione, o contribuiscono alla pianificazione o alla produzione del servizio; i lavoratori partecipano alla gestione; gli stessi volontari – assenti nel settore pubblico e nel privato for-profit – apportano il loro specifico contributo. In secondo luogo, le associazioni contattate dichiarano apertamente, nella grande maggioranza dei casi, la propria disponibilità a sviluppare partnership a livello locale.

²³ Si vedano il capitolo di Evers e quello di Laville e Nyssens nel presente volume.

In linea di principio, la dimensione sociale deriva anche dal fatto che la principale finalità delle imprese sociali non è di remunerare il capitale o i soggetti che controllano l'organizzazione, bensì di produrre un servizio a favore della comunità.

In Belgio, come in molti altri Paesi, la forma giuridica dell'associazione impone il divieto di distribuzione degli utili. Al tempo stesso, giacché i soci non esercitano diritti di proprietà in funzione del capitale sociale sottoscritto, il diritto di voto spetta a ciascun socio in modo indipendente dalla quota di capitale sociale sottoscritta.

Ma qual è – in positivo – la finalità delle associazioni che operano nel campo dei servizi alla comunità?

In primo luogo, bisogna considerare i servizi finalizzati a combattere l'esclusione sociale o, per dirla diversamente, a integrare (o reintegrare) gli utenti all'interno del tessuto sociale. Dall'indagine risulta che le associazioni lavorano per lo più con persone in condizioni di povertà e con gruppi sociali svantaggiati, mentre i servizi pubblici si rivolgono generalmente a un bacino di utenza più ampio. Gli utenti delle private for-profit, invece, appartengono per lo più a fasce di popolazione con redditi medio-alti. Bastano queste osservazioni per verificare come le associazioni cerchino di rispondere soprattutto a una domanda sociale largamente insoddisfatta, proveniente da un'utenza socialmente vulnerabile. Una simile "segmentazione" degli utenti può, tuttavia, generare forme di dualismo nell'erogazione dei servizi alla comunità che portano alla stigmatizzazione degli utenti delle associazioni.

Le associazioni, come abbiamo visto, si occupano anche dell'integrazione socio-professionale dei propri dipendenti, grazie ai posti di lavoro che creano e alle occasioni di formazione che offrono. La maggioranza (80%) delle associazioni analizzate, benché il reinserimento lavorativo dei disoccupati non ne rappresenti lo scopo principale, ha utilizzato i finanziamenti previsti dalle misure di politica attiva del lavoro per il 40% dei posti creati. Il restante 20% delle associazioni del campione ha tra i propri obiettivi l'inserimento sociale e professionale dei lavoratori: si tratti di imprese di formazione sul lavoro, di imprese di integrazione, di realtà che si occupano di rigenerazione dei quartieri. Emerge quindi chiaramente la criticità del rapporto che si viene a creare tra gli obiettivi delle politiche pubbliche di integrazione dei lavoratori debolmente qualificati, da un lato, e le priorità delle associazioni – che si propongono anzitutto

di fornire un servizio di alta qualità ai propri utenti – dall'altro.

La produzione dei servizi comporta anche la creazione di esternalità collettive, ossia di effetti indiretti che vanno a beneficio dell'intera collettività:²⁴ i servizi alla comunità, infatti, permettono di rafforzare la coesione sociale, contrastando l'isolamento delle persone anziane, promuovendo la socializzazione dei bambini, fornendo aiuto alle famiglie, ecc. Essi, sia quando prevengono i fallimenti scolastici, la delinquenza o l'esclusione sociale, sia quando aiutano a creare reti sociali tra gli abitanti del medesimo quartiere, contribuiscono al benessere non soltanto degli individui direttamente aiutati, ma anche della società nel suo insieme. La presenza di servizi alla comunità può anche generare esternalità a livello locale quando migliorano la qualità della vita e incoraggiano lo sviluppo; attività che migliorano le condizioni di vita possono anche incoraggiare le persone a rimanere nella propria comunità e fare da volano per nuove iniziative imprenditoriali. Infine, in un contesto di disoccupazione strutturale come quello attuale, lo sviluppo di questi servizi può produrre esternalità sotto forma di creazione di occupazione e di riduzione dei livelli di disoccupazione.

Ciò che più colpisce in queste associazioni è che questi benefici a favore della collettività non sono l'effetto secondario di attività di diversa natura, ma rappresentano una dimensione essenziale, o comunque uno degli elementi costitutivi, del progetto d'impresa. In quest'ottica, l'investimento su tali esternalità positive rappresenta una delle principali motivazioni sottese all'impegno lavorativo di quanti operano nelle associazioni impegnate nei servizi alla comunità.

4. Il ruolo e la posizione delle imprese sociali: le sfide aperte

Le realtà associative che si stanno affermando nel settore dei servizi alla comunità rappresentano senz'altro una dinamica innovativa dell'economia sociale.

Ma quale collocazione assumono queste organizzazioni? Quali sono le

²⁴ In termini più precisi, si ha una esternalità ogni qualvolta le azioni di un dato attore generano effetti di tipo positivo o negativo (non regolati dal sistema dei prezzi) sul benessere di altri soggetti. A tale riguardo, cfr. anche il contributo di Laville e Nyssens (capitolo 10 del presente volume).

questioni e le problematiche suscitate dal loro sviluppo? Come sono i loro rapporti con gli enti pubblici, ai quali spetta, in questi settori, una innegabile responsabilità? Qual è, infine, il loro specifico valore aggiunto? Alla luce degli sviluppi storici esaminati sopra, cercheremo di elaborare una prima risposta a questi interrogativi.

Un ruolo pionieristico, a cui subentra l'intervento pubblico

Come abbiamo riscontrato tanto nelle prime iniziative, quanto in quelle più recenti, gli interventi delle organizzazioni non profit (sovente legati al volontariato), in genere hanno anticipato l'intervento pubblico nel fornire risposte ai bisogni delle persone in difficoltà. Le associazioni hanno svolto un ruolo pionieristico, venendo incontro a molte nuove domande sociali scarsamente remunerative; in una fase successiva, tuttavia, le autorità pubbliche sono intervenute a regolarne le attività, garantendo anche un certo sostegno finanziario. La necessità dell'intervento pubblico è riconosciuta da molti studiosi, anche in considerazione dei limiti del settore non profit che consistono principalmente nella cosiddetta "insufficienza filantropica" – ossia la difficoltà a mettere in campo risorse sufficienti – e nella "idiosincrasia filantropica", ovvero il rischio che le organizzazioni non profit favoriscano solo determinati gruppi.²⁵ Il coinvolgimento dell'ente pubblico, in questa prospettiva, riflette anche il desiderio di perseguire, per il tramite di questi servizi quasi-collettivi, l'interesse generale della collettività: la maggior parte dei servizi alla comunità, infatti, non rappresenta solo una fonte di guadagno privato, ma apporta benefici all'intera comunità, il che, in fondo, è ciò che ne giustifica il finanziamento pubblico.

Una posizione tuttora centrale nell'erogazione dei servizi

In seguito al superamento della fase di innovazione sociale, le associazioni tendono comunque a mantenere un ruolo importante nella produzione dei servizi. Ciò avviene anzitutto perché per l'ente pubblico è assai difficile rispondere a una domanda differenziata ed eterogenea, a partire dall'approccio gestionale centralizzato e burocratico che gli è proprio. Inoltre occorre riconoscere che in alcuni contesti le associazioni occupa-

²⁵ Si veda, tra gli altri studiosi, Salamon (1987).

no una posizione estremamente specifica.²⁶ In Belgio, in particolare, la collaborazione tra pubblico e organizzazioni non profit in alcuni importanti settori (come l'istruzione e la sanità), riflette una sorta di storico compromesso tra “paradigmi filosofici” diversi (quello della Chiesa cattolica e quello della cultura laica) profondamente radicato nel tessuto della società belga. Va osservato, infine, che la capacità, propria delle associazioni, di attingere alle risorse del volontariato consente a tali organizzazioni di sviluppare anche servizi complementari, che rispondono a domande più specifiche rispetto a quelle soddisfatte dall'intervento pubblico.²⁷

Le difficoltà nei rapporti con il settore pubblico

Il rapporto di partnership tra associazioni ed ente pubblico non è privo di difficoltà e di aspetti problematici (Gilain e Nyssens, 1999). Nel caso del Belgio, in particolare, il retaggio della rivoluzione francese si è tradotto in una sorta di costante tensione tra due posizioni: da un lato ci sono quanti ritengono che l'interesse pubblico debba essere rappresentato in modo pressoché esclusivo dallo Stato, con il minimo di interferenza nel rapporto tra Stato e cittadini; dall'altro lato, ci sono coloro che giudicano lo sviluppo di “corpi intermedi” di tipo associativo come un requisito essenziale per proteggere i cittadini da ogni forma di predominio, che sia esercitata da uno Stato centralista o da un esacerbato individualismo. Oggi, in una fase in cui sono gli enti locali a gestire gran parte delle iniziative di lotta all'esclusione, è proprio a livello locale, anche in relazione al tipo di maggioranza al governo, che i rapporti tra associazioni ed enti pubblici si possono rivelare maggiormente problematici.

²⁶ Perché – ci si potrebbe domandare – lo Stato affida (in parte) l'erogazione dei servizi pubblici alle associazioni, e non al settore privato for profit? Si può forse rintracciare una risposta nelle teorie della fiducia (Hansmann, 1987). Ci troviamo inoltre in una situazione in cui l'ente pubblico provvede a finanziare i servizi, ma non li produce direttamente. Potrà soltanto esercitare il proprio controllo sul comportamento dei fornitori, e quindi sull'effettivo impiego dei contributi pubblici; non, tra l'altro, senza difficoltà. In tale contesto, lo status delle associazioni, con il vincolo alla distribuzione degli utili e le finalità sociali (nella fornitura del servizio agli utenti) che le caratterizzano, può ispirare, più di altri interlocutori, relazioni di fiducia.

²⁷ Si consideri, da questo punto di vista, la teoria di Weisbrod (1977) sulla domanda in eccesso. La modalità di funzionamento dello Stato, caratterizzata da un processo politico decisionale che si basa sulle preferenze del votante mediano, lascia insoddisfatta una “fetta” non trascurabile della domanda.

La presenza di obiettivi non pienamente compatibili

Un problema sempre più evidente nella gestione dei servizi alla comunità è la tensione tra obiettivi diversi. Data la crisi del mercato del lavoro e l'effetto di vincoli al bilancio pubblico sempre più restrittivi, le autorità promuovono l'integrazione dei lavoratori poco qualificati nei servizi alla comunità, attraverso sussidi all'occupazione. Le organizzazioni che offrono tali servizi sottolineano invece soprattutto i benefici che essi apportano agli utenti. Queste organizzazioni devono tuttavia spesso far uso di sussidi all'occupazione, giacché questi sono una delle fonti di finanziamento che permettono loro di realizzare i servizi. Il conflitto tra obiettivi delle associazioni e delle politiche del lavoro emerge così con evidenza. Al di là della precaria tutela e degli elevati livelli di turnover del personale, legati anche al fatto che il sostegno dello Stato è inevitabilmente limitato nel tempo, le associazioni che utilizzano i sussidi all'occupazione hanno anche difficoltà a reperire persone che soddisfino al contempo i requisiti previsti dalle politiche del lavoro e il profilo professionale richiesto dalle specifiche attività in cui devono essere occupate.

Le sfide dell'istituzionalizzazione

In tutti i settori che abbiamo passato in rassegna è possibile individuare due tendenze di fondo: da una parte, una crescente istituzionalizzazione dei servizi, erogati a una popolazione sempre più ampia di utenti; dall'altra, l'esigenza di una gestione più rigorosa, che si sappia misurare con vincoli di bilancio che si fanno sempre più rigidi.

Nonostante queste tendenze di fondo, le nuove iniziative si sono sviluppate al di fuori delle organizzazioni storicamente più consolidate, per cercare di rispondere a problemi nuovi, o a problemi non ancora adeguatamente affrontati. In altri termini, molte realtà dell'economia sociale sembrano seguire un particolare ciclo di vita, da un livello di massima informalità a uno di massima istituzionalizzazione, con una costante emergenza di nuove aree di bisogno che rendono necessarie nuove misure di intervento e sinergie tra attori e risorse diverse.

Conclusioni e prospettive

Dall'analisi che abbiamo condotto sui servizi alla comunità – o di prossimità – traspare che le imprese sociali presentano senz'altro delle caratteristiche specifiche. Al pari dei loro precursori nell'economia sociale del secolo XIX, esse hanno un valore aggiunto ben determinato, e possono svolgere un ruolo di primo piano nella configurazione del futuro scenario sociale ed economico. Tuttavia, il loro effettivo sviluppo dipenderà, in buona misura, dalle loro capacità di conservare e sviluppare la propria identità. La natura dell'impresa sociale comporta infatti un delicato equilibrio tra gli elementi di fondo che la caratterizzano: quello economico e quello sociale. È un equilibrio che può essere influenzato, in positivo o in negativo, da diversi fattori.

Il finanziamento delle imprese sociali, pur non rappresentando l'unico problema, rappresenta il nodo centrale di tutto il dibattito sul loro futuro, specie per quelle organizzazioni che dipendono in misura elevata dai finanziamenti pubblici. È sempre più diffusa la tendenza allo sviluppo di relazioni di tipo contrattuale tra autorità pubbliche e associazioni per l'erogazione di determinati servizi. Relazioni di questo tipo si possono tradurre in un migliore controllo della spesa pubblica e in una crescita della responsabilità delle associazioni per i servizi erogati, ma possono arrivare a mettere a rischio l'autonomia e la capacità innovativa delle associazioni stesse. Questo rischio esiste anche quando il sostegno alle imprese sociali è subordinato, sistematicamente, al successo delle misure di reinserimento lavorativo dei disoccupati. In questo caso, in particolare, è evidente il rischio che le imprese sociali vengano strumentalizzate dalla pubblica amministrazione.

Non meno carica di insidie è la prospettiva di una regolamentazione affidata alle sole forze del mercato. Qualora le imprese sociali dovessero limitarsi a erogare servizi che i clienti si possono permettere di pagare *in toto*, correrebbero il rischio di entrare in concorrenza con le imprese for-profit e dovrebbero adattare il proprio comportamento di conseguenza. Paradossalmente, uno scenario simile potrebbe persino essere incentivato dalle politiche pubbliche di sostegno al terzo settore, quando queste – come accade attualmente in Belgio – tendono a preferire l'economia sociale orientata al mercato.

È chiaro, per converso, che le prospettive per lo sviluppo delle impre-

se sociali sarebbero ben differenti se alle sinergie tra Stato e mercato, ancora oggi improntate al modello degli anni del boom postbellico, si venisse a sostituire, in modo graduale, un sistema economico più pluralistico. Tale pluralismo si dovrebbe riflettere, in primo luogo, nel riconoscimento dell'esistenza di una molteplicità di attori sociali ed economici diversi (che possono collaborare), di modelli di imprenditorialità diversi, nonché di tutte le combinazioni che possono realizzarsi tra risorse di mercato, non di mercato e non monetarie. Il Belgio, in particolare, si è molto impegnato nel sostenere le imprese sociali e nel riconoscere il terzo settore, ma rimane ancora molto da fare per contrastare le pressioni all'isomorfismo verso modelli organizzativi tipici del settore pubblico o di quello privato for-profit.

A prescindere dai cambiamenti che potranno interessare lo scenario socio-economico, è comunque lecito concludere che, come insegna anche la storia, vi saranno sempre aree di attività dove la creatività della comunità e le capacità imprenditoriali dei cittadini riusciranno ad individuare soluzioni innovative ai bisogni sociali.

Bibliografia

- AA.VV. (1994), *Rapport général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondazione Re Baldovino.
- Conseil Wallon de l'Économie Sociale (1990), *Rapport à l'Exécutif régional wallon sur le secteur de l'économie sociale*, Namur.
- Defourny J. (a cura di) (1994), *Développer l'entreprise sociale*, Fondazione Re Baldovino, Bruxelles.
- Defourny J. (1998), *Les régies de quartier en Wallonie: une perspective comparative*, paper presentato alla XI Social Economy Morning, Solidarité des Alternatives Wallonnes e Fondazione Re Baldovino, Bruxelles.
- Defourny J. e Develtere P. (1999), *Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud*, in Defourny J., Develtere P. e Fonteneau B. (a cura di), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck.
- Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Defourny J., Nyssens M. e Simon M. (1998), *De l'association sans but lucratif à la société à finalité sociale*, in Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Detrez R. e Klein E.C. (1962), *Pour un secteur paritaire du logement social*, Bruxelles, Édition du Centre Paul Hymans.

Dubois A., Humblet P. e Deven F. (1994), *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, "Courrier hebdomadaire du CRISP", pp. 1463-1464.

Dubois A. (1996), *Fonds d'équipements et de services collectifs*, in *Grandir à Bruxelles*, "Cahiers de l'observatoire de l'enfant", 2, pp. 9-12.

Gilain B., Jadoul B., Nyssens M. e Petrella F. (1998), *Les services de proximité, quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux?*, "Les Cahiers du CERISIS", 98/6.

Gilain B. e Nyssens M. (1999), *L'économie sociale dans les services de proximité: pionnière et partenaire dans un champ en développement*, "Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives", 273, pp. 40-55.

Gui B. (1992), *Les fondements économiques du tiers-secteur*, "Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives", 44-45, pp. 160-73.

Hansmann H. (1987), *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, in Powell W. (a cura di), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.

Horman D. (1985), *Le logement social et les comités de locataires*, "Alternatives wallonnes", 32, pp. 12-15.

Lauwereys L., Matheus N. e Nicaise I. (2000), *De sociale terwerkstelling in Vlaanderen: doelgroepbereik, kwaliteit en doelmatigheid*, Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid.

Laville J.L. e Nyssens M. (2000), *Solidarity-Based Third Sector Organizations in the "Proximity Services" Field: A European Francophone Perspective*, "Voluntas", 11, 1, pp. 67-84.

Milgrom P. e Roberts J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall International.

Nouvelle-Cordier C. (1990), *Solutions alternatives aux problèmes du logement social wallon*, "Wallonie", 7, pp. 23-30.

Nyssens M. (1996), *Associations et services aux personnes âgées*, Liège, contributo al CIRIEC working group.

Nyssens M. (1998), *Raisons d'être des associations et théorie économique*, Discussion Paper no. 9811, Université Catholique de Louvain, IRES.

Prick F. (1994), *Rapport sur les nouvelles initiatives de logement social*, Liège, Les Sans Logis Asbl.

Salamon L.M. (1987), *On Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State*, "Journal of Voluntary Action Research", 16, 2, pp. 29-49.

Salamon L.M., Anheier H.K. et al. (1998), *The Emerging Sector Revisited*, Baltimore, Johns Hopkins University.

Trigalet P. (1997), *Les exclus ont-ils droit au vert?*, "Traverses", 119, pp. 3-12.

Weisbrod B.A. (1977), *Collective-Consumption Services of Individual Consumption Goods*, "Quarterly Journal of Economics", 78, pp. 471-77.

Capitolo 3

Finlandia **Le cooperative tra disoccupati** **come nuova politica del lavoro**

*Pekka Pättiniemi*¹

Introduzione

La tipologia organizzativa più caratteristica dell'economia sociale finlandese è rappresentata dalle nuove imprese sociali di tipo cooperativo che si occupano dell'integrazione nel mondo del lavoro. Su di esse, quindi, si concentrerà il presente capitolo, mentre verranno trattate solo brevemente le imprese sociali più tradizionali, come i laboratori protetti (e non) sorti dopo la seconda guerra mondiale con l'obiettivo di integrare nel mercato del lavoro e nella vita comune le persone colpite dalla guerra.

Il sistema produttivo finlandese, soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, si è imperniato principalmente sul rafforzamento dell'industria delle costruzioni, in particolare sui settori del legno e della metallurgia. Il sistema del welfare è stato caratterizzato da un intervento pubblico molto esteso, nel cui ambito i comuni hanno rivestito (e ancora rivestono) un ruolo essenziale nella fornitura dei servizi. Il perseguimento di una politica di questo tipo ha beneficiato dell'unanime consenso delle associazioni sociali e dei partiti politici. Il terzo settore in generale, e le imprese sociali in particolare, hanno contribuito quindi in maniera assai marginale alle politiche sociali e alla creazione di posti di lavoro: le iniziative locali, le organizzazioni di volontariato, e in generale le associazioni dell'economia sociale, non sono state coinvolte nell'organizzazione dei servizi del welfare, fatta eccezione per pochi settori come quello dei servizi per i reduci di guerra e per le persone disabili. Attualmente, le associazioni coprono solo il 3-4% dell'occupazione totale, quota che sale al 6-8% se si comprendono le cooperative e le imprese mutualistiche.

¹ Institute for Co-operative Studies, Università di Helsinki.

A partire dagli anni Cinquanta il mercato del lavoro è stato caratterizzato da costante piena occupazione, anche come conseguenza dell'emigrazione che si verificò, tra il 1950 e l'inizio degli anni Settanta, verso la Svezia e gli altri Paesi industrializzati. Le politiche per l'occupazione, inoltre, sono state tradizionalmente una prerogativa statale, garantita a livello territoriale da una rete di agenzie di collocamento (facenti capo al Ministero del Lavoro) diffuse in quasi ogni comune. La regolamentazione statale del mercato del lavoro e una politica sociale molto estesa hanno reso possibile la rapida crescita dell'economia finlandese, oltre a contribuire a un significativo incremento del tenore di vita dei cittadini. Le politiche dell'occupazione in Finlandia sono state quindi concepite come elemento integrante della politica economica *tout court*.

Le attività in cui lo Stato sociale è oggi maggiormente impegnato sono: il settore dell'istruzione (dove la formazione obbligatoria è di buon livello ed erogata a prescindere dal reddito), il servizio sanitario (gratuito o quasi) e gli interventi di tutela sociale (una copertura minima è garantita a tutti i cittadini). Tali interventi da una parte aumentano la qualità della forza lavoro e, dall'altra, contribuiscono ad aumentare il livello medio d'istruzione e gli standard di vita. La situazione sociale, e soprattutto il mercato del lavoro, hanno comunque subito negli ultimi anni mutamenti rilevanti, connessi soprattutto alla deregolamentazione dell'economia nazionale, all'apertura ai mercati globali e alla disoccupazione di massa (dagli inizi degli anni Novanta). Sono state soprattutto le politiche per l'occupazione a risentire, negli ultimi dieci anni, di tale evoluzione del contesto economico, poiché l'approccio politico esistente è diventato inefficace, producendo talvolta risultati opposti all'auspicata crescita economica e all'aumento del benessere (Koistinen, 1996).

Nei primi anni Novanta il tasso di disoccupazione raggiunse il livello massimo, pari a circa il 20%. Si stimava inoltre che alla fine del decennio, tra cento e duecentomila disoccupati, a seconda delle fonti, sarebbero diventati disoccupati di lungo periodo, privi quindi dei requisiti per ottenere i sussidi di disoccupazione.

Tra 1987 e il 1993 il ricorso a contratti di lavoro atipici, come quelli a tempo determinato o a part-time, è aumentato in modo marcato: nel 1993 un terzo dei nuovi posti di lavoro era a tempo parziale e tre quarti erano a tempo determinato, mentre gli assunti a tempo pieno e indeterminato rappresentavano soltanto il 20% del totale (Parjanne, 1997). La

risposta al problema della disoccupazione di massa è venuta in particolare dalle iniziative private locali, aventi l'obiettivo di creare nuova occupazione, che hanno attraversato in questi anni un rapido sviluppo.

Nei dibattiti pubblici, le cooperative e le altre imprese caratterizzate da un assetto proprietario fondato su eguaglianza e democraticità non vengono spesso percepite come parte integrante del terzo settore o dell'economia sociale. Questo atteggiamento è profondamente radicato nella storia della Finlandia, Paese dove le grandi cooperative degli agricoltori e dei consumatori e le compagnie mutualistiche di assicurazione sono sempre state considerate come imprese private, piuttosto che come componenti dell'economia sociale. Le associazioni sono, in genere, tradizionalmente viste come rappresentanti dei diversi gruppi di cittadini, piuttosto che come entità attivamente coinvolte nel sociale e nell'economia.

1. Le imprese sociali cooperative e l'integrazione lavorativa

In questo paragrafo verranno brevemente analizzate le diverse tipologie di imprese sociali operanti nel campo dell'integrazione lavorativa mentre, in quello successivo, un'analisi più dettagliata sarà dedicata alle imprese sociali tra disoccupati. Gran parte di queste assumono, in Finlandia, la forma cooperativa.

Le cooperative e le imprese sociali operanti a favore dei disabili

I laboratori protetti rappresentano una delle più tradizionali tipologie di organizzazioni finlandesi che operano a favore dei disabili. Tali associazioni, che si occupano in generale dei portatori di handicap, si propongono sia di integrare le persone con disabilità fisiche o intellettive nel lavoro, sia a riabilitarle attraverso il lavoro stesso. Il movimento dei laboratori protetti esiste ormai da decenni: esso conta un centinaio di organizzazioni, tra cui anche quattro "strutture residenziali protette" (*Fountain House clubhouses*) per persone con handicap psichici o fisici.

Numerose di queste associazioni si stanno trasformando, in questi ultimi anni, in cooperative o in altri tipi di impresa sociale. Accanto ad esse sono sorte anche nuove cooperative sociali, mentre alcuni dei tradizionali laboratori (protetti e non) sono venuti assumendo la configurazione di

vere e proprie attività commerciali, garantendosi in tal modo maggiori possibilità di autofinanziamento. L'evoluzione che sta coinvolgendo, a vario titolo, le organizzazioni per l'inserimento lavorativo dei disabili è in buona parte connessa al cambiamento della regolamentazione sugli aiuti statali. In molti comuni, infatti, i laboratori non ricevono più alcun sussidio per i lavoratori regolari con disabilità intellettiva o psichica, a causa dei vincoli temporali imposti ai sussidi statali.

Nel 1997 le imprese sociali in esame occupavano 153 persone che altrimenti sarebbero state escluse dal mercato del lavoro, mentre erano 946 le persone inserite nei laboratori. Altre 343 persone a rischio di esclusione erano inoltre impiegate in vari progetti gestiti da queste stesse organizzazioni.

Un esempio delle cooperative in esame è rappresentato da *Osuuskunta Järvenpään Oma Oksa* ("Filiale cooperativa"), nel comune di Järvenpää, a nord di Helsinki, che sta subappaltando lavori di imballaggio e assemblaggio di prodotti dell'industria chimica e della plastica e sta anche gestendo una lavanderia. Questa cooperativa ha avuto origine da un vecchio laboratorio protetto che era stato chiuso ed è attualmente costituita da otto soci: cinque disabili intellettivi, il comune, l'associazione locale per i disabili intellettivi e una cooperativa locale di lavoratori. Secondo rilevazioni svolte presso l'organizzazione, la trasformazione del laboratorio in cooperativa di proprietà dei lavoratori e degli altri soggetti interessati ha avuto effetti positivi sia sulla capacità professionale dei soci-disabili, che sui risultati economici. Si ritiene, inoltre, che la cooperativa raggiungerà l'autosufficienza economica in un prossimo futuro e che l'attività potrà essere ampliata dotando la cooperativa di nuovi locali.

I laboratori sociali e le associazioni locali a favore dei disoccupati

Il numero di laboratori sociali che si occupano della disoccupazione giovanile è salito in Finlandia da 60 a 350 negli ultimi quattro anni (Andersson, 1997). Alcuni di questi sono gestiti da associazioni e circa trecento fanno parte della "Associazione finlandese laboratori". Nei laboratori si fornisce un'esperienza lavorativa per circa sei mesi in settori come l'artigianato artistico, la riparazione di automobili e motocicli e la lavorazione del legno.

Accanto a questi, si contano anche circa 350 associazioni locali per i disoccupati (di cui 250 registrate), sorte come iniziative locali con

l'obiettivo di soddisfare il bisogno di informazione, di relazioni sociali e di formazione dei disoccupati. Tali associazioni si sono riunite in un'associazione centrale nazionale chiamata "VTY", e costituiscono, a tutti gli effetti, una delle nuove forme di azione civica e di reintegrazione esistenti in Finlandia. Esse puntano principalmente al miglioramento delle capacità lavorative dei soci attraverso la formazione per il mercato del lavoro, per il tramite, ad esempio, di corsi finalizzati a migliorare le abilità linguistiche e informatiche dei soci. Molti tra gli istruttori sono volontari, ma alcuni insegnanti e lavoratori (spesso un direttore e una segretaria) sono assunti tramite un sussidio statale che viene erogato dall'ufficio locale per l'occupazione a soggetti disoccupati da più di un anno. I contratti di lavoro hanno normalmente durata semestrale.

Per migliorare le condizioni sociali, fisiche e mentali dei disoccupati, alcune di queste associazioni operano come strutture di auto/mutuo aiuto. Per i disoccupati, infatti, l'opportunità di interagire con altre persone che si trovano in una situazione simile, di condividere idee, esperienze e informazioni, si rivela molto significativa. La possibilità di dare e ricevere aiuto, inoltre, rafforza il loro senso di identità e la loro autostima e le nuove relazioni sociali sono in grado di generare nuove amicizie o addirittura occasioni di lavoro. In questo senso, sono molte le associazioni che offrono la possibilità di praticare sport o piccoli lavori manuali e sono gli stessi disoccupati a servire pasti a basso prezzo.

Un'ulteriore offerta, praticata da alcune associazioni, è costituita da corsi, spesso a basso prezzo o gratuiti, su temi come "fare domanda per un posto di lavoro" o "costituire una cooperativa o un'impresa privata". La maggior parte dei contributi alle attività di queste associazioni è assicurata da volontari e, di solito, i dipendenti remunerati variano da uno a tre. Le associazioni non sono infatti economicamente autosufficienti al punto di assumere dipendenti non coperti dalle sovvenzioni statali (Pätiniemi e Nylund, 1997).

Un esempio di come le associazioni riescano a sviluppare diverse attività di integrazione nel lavoro è costituito dal gruppo Hyvä Arki ("benessere quotidiano"), che è costituito da tre diverse imprese: un'associazione, una cooperativa di servizi e una cooperativa di vendita al dettaglio di prodotti biologici. L'associazione, che ha finalità sociali, organizza attività come gruppi di discussione, sessioni di lavoro nei laboratori e preparazione di pasti a basso prezzo, in modo da coinvolgere i di-

soccupati di lungo periodo. Essa organizza anche corsi di formazione, offerti ai disoccupati anche attraverso contratti di lavoro a termine. La cooperativa di servizi ha, invece, lo scopo di fornire servizi come la pulizia domestica, la preparazione e la consegna di pasti a basso prezzo agli anziani, la fornitura di lavoratori ai comuni e alle grandi imprese della regione; nonché di effettuare riparazioni nelle case dei privati, servendosi principalmente del lavoro dei disoccupati. Le attività dell'associazione e della cooperativa di servizi del gruppo HyvÄ Arki avvicinano i disoccupati e gli esclusi al mondo del lavoro: queste persone, infatti, attraverso le attività dell'associazione, possono esercitarsi e apprendere in modo informale le abilità fondamentali al lavoro, per poi essere assunte per un periodo più lungo in una delle varie attività della cooperativa.

Circa 3.500 persone vengono coinvolte ogni anno nelle attività dell'associazione, che dà lavoro a tempo pieno a 20 persone. La cooperativa di servizi occupa altri 40 dipendenti a tempo pieno e annualmente fornisce opportunità di lavoro a 110 persone per periodi diversi. La breve esperienza di tale cooperativa, fondata nella primavera del 1997, dimostra che anche le persone con maggiori difficoltà di integrazione nel mondo del lavoro possono trovare un'occupazione. La cooperativa è gestita in modo professionale: essa fornisce i propri servizi ad alcuni clienti "chiave" e organizza corsi di formazione attitudinali per i propri lavoratori.

Le associazioni per l'edilizia sociale e le cooperative di abitazione

Tra le organizzazioni per i disoccupati alcune tentano di dare risposta anche alle loro necessità di alloggio. In tale settore, la Sirkkulan Puisto Yhteisö ("Associazione della comunità del parco di Sirkkula") si occupa di persone emarginate e rappresenta un esperimento nel campo dell'edilizia sociale e dell'integrazione nel lavoro. Si tratta di una comunità che si propone, in particolare, di integrare persone con gravi problemi di alcolismo. I suoi membri hanno svolto sia attività di costruzione delle proprie abitazioni, che di tipo artigianale.

In alcuni sobborghi sono in via di realizzazione delle cooperative di abitazione: tre sono già state costituite, ma ci sono anche altri progetti in via di sviluppo. La loro base sociale è costituita a vario titolo da residenti che siano disoccupati, inquilini, volontari o associazioni di volontariato operanti nel campo dell'edilizia. Sono stati coinvolti attivamente come

soci, in alcuni casi, anche i comuni e le parrocchie luterane e, molto spesso, le cooperative per il miglioramento dell'edilizia residenziale e per lo sviluppo delle aree pubbliche e dei servizi di prossimità (principalmente l'assistenza all'infanzia). I clienti di riferimento di queste organizzazioni sono gli inquilini e le amministrazioni comunali.

Le cooperative di villaggio

Nelle zone rurali, alcune associazioni di villaggio o comitati di volontariato (che sono circa 3.300) hanno dato origine alle cosiddette cooperative di villaggio. Esse sono solitamente formate dalla maggioranza degli abitanti del paese, assieme alle associazioni che lavorano nelle zone rurali, con la finalità di migliorare e sviluppare il paese stesso. Uno dei loro scopi principali è garantire servizi come negozi, uffici postali, banche, scuole di primo grado e servizi sociali (Hyyryläinen, 1994). Le associazioni di paese stanno producendo in misura crescente benessere sociale e servizi sanitari, e contribuiscono notevolmente all'assunzione dei residenti disoccupati. Su di esse non sono, tuttavia, ancora disponibili dati empirici per valutare gli effetti delle iniziative realizzate.

2. Le cooperative tra disoccupati: l'auto/mutuo aiuto come risposta alla disoccupazione

La nascita del movimento delle cooperative tra disoccupati e il suo rapporto con le altre cooperative di lavoratori

Il primo gruppo di cooperative di lavoratori apparve all'inizio del secolo nel settore dei trasporti e in quello delle costruzioni, mentre il secondo gruppo si sviluppò nei medesimi settori dopo la seconda guerra mondiale. Il terzo gruppo di cooperative di lavoratori risale invece agli inizi degli anni Novanta e rappresenta una soluzione di auto/mutuo aiuto contro la disoccupazione di massa. Il movimento, sviluppatosi negli anni Novanta, si caratterizza per la tipologia dei settori in cui le cooperative operano: si tratta prevalentemente di aree ad alto contenuto culturale, come la formazione, le consulenze e la progettazione.

Circa la metà delle 350 cooperative di lavoratori fondate dopo il 1987 è formata da cooperative di tipo tradizionale. Esse operano in uno o due settori e producono prevalentemente servizi alle imprese o alle famiglie

(Pättiniemi, 1998). L'altra metà è invece composta da cooperative multi-settoriali di lavoratori e da cooperative formate principalmente da disoccupati intenzionati a rientrare nel mercato del lavoro. L'idea che sta alla base delle cooperative tra disoccupati è quella di affittare o di dare in *leasing* il lavoro dei soci ad altre imprese o alle famiglie: esse si differenziano quindi dalle altre cooperative di lavoratori poiché i soci non lavorano esclusivamente all'interno della cooperativa. In alcuni momenti, inoltre, il socio può risultare disoccupato e ricevere, perciò, il sussidio di disoccupazione. In Finlandia, dunque, le cooperative multisettoriali di lavoratori e le cooperative tra disoccupati somigliano più alle cooperative sociali che si occupano dell'integrazione nel lavoro, che alle tradizionali cooperative di lavoratori.

La prima cooperativa tra disoccupati fu fondata nell'autunno del 1993 a Kirkkonummi, un comune 35 km a ovest di Helsinki. La creazione della "Cooperativa di lavoro della regione di Uusimaa" (*Työosuuskunta Uudenmaan Aktio*) fu avviata all'inizio dello stesso anno.

L'Associazione locale a favore dei disoccupati aveva promosso l'iniziativa di occupare i soci in impieghi a tempo determinato o indeterminato. La volontà dei soci di svolgere lavori a tempo determinato venne pubblicizzata anche tramite una bacheca posta nell'ufficio dell'associazione, in cui le imprese o le famiglie che avevano bisogno di lavoratori potevano esporre i propri annunci. L'esperimento ebbe successo, anche se ci furono dei problemi perché gli annunci dei privati o delle imprese spesso sparivano dalla bacheca e alcuni dei posti di lavoro che venivano offerti provenivano dall'economia sommersa.

L'associazione convocò allora una riunione dei soci per discutere le possibili soluzioni volte ad evitare questi problemi. All'ordine del giorno c'era anche la proposta di fondare una cooperativa il cui scopo fosse quello di procurare occasioni di lavoro a tempo determinato per i soci. La cooperativa avrebbe affittato il lavoro dei soci alle famiglie o alle imprese che avessero avuto bisogno di lavoratori temporanei o permanenti. Essa si sarebbe inoltre occupata di ottemperare agli obblighi del datore di lavoro, come il pagamento delle ritenute fiscali, delle imposte sul valore aggiunto, dei contributi per la previdenza sociale e così via. I soci decisero di appoggiare la proposta, la cooperativa fu fondata in una riunione del novembre del 1993 con il nome di *Aktio* e cominciò l'attività nello stesso anno, dopo essere stata registrata (Suominen, 1995).

La creazione di Aktio fu ampiamente pubblicizzata e godette di ottima accoglienza da parte dei *media*. Poco dopo, altre associazioni locali a favore dei disoccupati convocarono riunioni dello stesso tipo o, in alternativa, appoggiarono la costituzione di cooperative di lavoro simili. Negli anni dal 1994 al 1996, furono così fondate molte cooperative di lavoro su iniziativa e con l'assistenza delle associazioni locali a favore dei disoccupati.

Tabella 3.1 Sviluppo delle cooperative di lavoratori e delle cooperative tra disoccupati in Finlandia, dal 1993 al 1998.

Anno	N. delle cooperative di lavoratori	N. di cooperative tra disoccupati sul totale
1993	23	1
1994	50	17
1995	80	40
1996	163	65
1997	257	130
1998	350	190

Fonte: Uusosuustoimintaprojekti (1998)

In un primo momento le cooperative di lavoro si diffusero soprattutto nelle città, ma attualmente esse sono numerose anche nei piccoli paesi di campagna e nei villaggi (Pättiniemi, 1997). Il numero delle cooperative di lavoro è passato da 1 nel 1993 a circa 190 nel 1998 (si veda la tabella 3.1).

Gli obiettivi sociali ed economici delle cooperative tra disoccupati

Lo scopo esplicito, sancito dagli statuti, delle cooperative di lavoro è la promozione del benessere sociale ed economico dei soci, perseguito attraverso l'offerta di occasioni di lavoro. Esse mirano ad assumere i soci a tempo pieno, affittandone poi le prestazioni ad altri datori di lavoro, anche se pure l'occupazione a part-time e a tempo determinato è ben accetta, soprattutto nella prospettiva di passare a contratti a tempo pieno e indeterminato. Si tratta, inoltre, di modalità di assunzione che permettono ai soci di restare in contatto con il mercato del lavoro e di conservare le loro abilità professionali.

Alcune tra le cooperative perseguono anche altri obiettivi sociali, privilegiando, ad esempio, l'assegnazione dei lavori ai soci in condizioni sociali più disagiate (Pättiniemi, 1995). Recenti ricerche hanno dimostrato che in Finlandia circa il 10% delle cooperative tra disoccupati (specialmente quelle più piccole) perseguono questo tipo di obiettivo ulteriore (Karjalainen, 1996). Molte cooperative hanno anche organizzato delle occasioni di formazione per i soci e a volte sono gli statuti stessi a preve-

dere che i residui vengano destinati alla formazione e alla istruzione dei soci. Tutte le cooperative tra disoccupati, secondo quanto da esse dichiarato, considerano poco importante l'offerta interna di lavoro ai soci, mentre ritengono essenziale offrire ai soci occasioni di lavoro esterne ed aiutarli a trovare lavoro. Questo obiettivo può essere ottenuto anche agevolandone l'assunzione da parte di altri datori di lavoro, cosicché si considera un buon risultato il fatto che un socio lasci la cooperativa perché assunto a tempo pieno altrove. Empiricamente, due delle cooperative intervistate hanno già cessato completamente l'attività, dal momento che tutti i soci hanno trovato una nuova occupazione.

Alcune cooperative si sviluppano, poi, anche come centri di formazione dove i soci possono sviluppare le loro idee e i loro progetti commerciali, testarli e, in seguito, se si dimostrano validi, intraprendere un'attività commerciale indipendente (Karjalainen, 1996). In questo senso le autorità finlandesi e le associazioni dei datori di lavoro considerano queste cooperative come un buon percorso formativo attraverso cui i soci possono diventare normali imprenditori privati (Karjalainen et al., 1998). Inoltre, le cooperative tra disoccupati garantiscono ai soci nuove relazioni sociali e una comunità dove discutere in modo efficace dei loro problemi e dove risolverli attraverso l'auto/mutuo aiuto: in tal modo, queste cooperative consentono di alleviare le conseguenze sociali e psicologiche della disoccupazione.²

Le cooperative di lavoro rappresentano un nuovo tipo di organizzazione economica di auto/mutuo aiuto, in cui sono importanti non solo gli obiettivi economici ma anche quelli sociali. Si può quindi ritenere, sotto questo profilo, che esse siano un nuovo strumento di solidarietà sociale.

I settori di attività delle cooperative tra disoccupati

La maggior parte delle cooperative tra disoccupati opera in più settori. Circa il 60% di esse offre servizi nel settore delle costruzioni e del lavoro d'ufficio, ovvero nei due settori maggiormente colpiti dalla recessione. Il 40% circa offre anche servizi informatici o di raccolta dati, mentre il

² Uno studio recente su una cooperativa di lavoro di Helsinki ha dimostrato che la maggioranza dei soci riteneva che la presenza agli incontri della cooperativa e lo svolgimento di un lavoro non retribuito li aiutasse dal punto di vista psicologico e sociale durante i periodi di disoccupazione (Eloaho e Koivuniemi, 1997).

30% si occupa di contabilità, pulizie, servizi sociali, formazione, lavorazione dei metalli, lavorazione dei tessuti e manutenzione di immobili (Karjalainen, 1996).

I rappresentanti delle associazioni di produttori del Sud della Finlandia ritengono che le soluzioni di tipo cooperativo siano più efficienti nei servizi sociali, nel campo dell'integrazione lavorativa, nei servizi alle imprese, nei servizi di formazione e consulenza, nel rinnovamento degli spazi pubblici e nelle attività di costruzione di minore entità (Karjalainen et al., 1998).

I fondatori delle cooperative tra disoccupati

Solitamente le cooperative tra disoccupati vengono fondate da persone che sono state disoccupate da uno a due anni. I soci appartengono per due terzi alla fascia di età compresa tra i trentasei e i quarantacinque anni: sono quindi individui che generalmente hanno una notevole esperienza di lavoro e hanno mantenuto alcuni contatti con le aziende in cui hanno lavorato. Sono proprio questi contatti che possono agevolare le cooperative nell'ingresso nel mondo delle relazioni commerciali, anche se in Finlandia le persone di età superiore ai quaranta anni sono considerate troppo vecchie per essere assunte in un nuovo impiego e sono solitamente escluse dal mercato del lavoro. Uomini e donne sono egualmente presenti nelle strutture direttive delle cooperative, mentre la presenza femminile è meno consolidata nella base sociale (nel 1995 i soci ordinari donne erano il 43%).

Anche gli immigrati hanno dato vita, a volte anche in cooperazione con le loro associazioni culturali, a cooperative tra disoccupati. In Finlandia si contano dieci realtà di questo tipo, che coinvolgono circa 300 soci. Molte di queste cooperative sono state fondate da immigrati dell'ex Unione sovietica e da immigrati somali, anche se sono frequenti le cooperative multiculturali, con soci di diversa estrazione etnica. Queste cooperative mirano a integrare i soci nella vita commerciale e lavorativa finlandese ed operano, per esempio, nell'import-export, nella ristorazione, nella vendita di cibi etnici, nell'assistenza all'infanzia per gruppi etnici.

Le ragioni della costituzione delle cooperative tra disoccupati

La ragione principale della nascita di queste cooperative è costituita dalla disoccupazione dei soci. Secondo Karjalainen, i soci ritengono che le co-

operative tra disoccupati possano generare i seguenti benefici:

- aumento delle opportunità di impiego a tempo determinato;
- maggiori possibilità di ottenere un contratto di lavoro;
- capacità di incidere attivamente sul proprio lavoro;
- mantenimento delle abilità lavorative e delle competenze professionali.

Come emerge chiaramente da una serie di interviste a donne che hanno fondato delle cooperative, anche la natura democratica e partecipativa di esse si è rivelata una caratteristica importante per i soci (Hovi, 1996).

Una delle ragioni che ha portato alla costituzione delle cooperative tra disoccupati, specialmente durante la fase più dura della recessione, era l'incapacità delle agenzie di collocamento ufficiali di creare o individuare occasioni di lavoro per una massa di disoccupati in rapido aumento: nella maggior parte dei comuni, infatti, gli uffici del lavoro che erano soliti affrontare un tasso di disoccupazione del 4% si sono trovati in pochi anni a gestire una disoccupazione salita al 20%. I rari posti di lavoro offerti o richiedevano un'elevata qualificazione o erano di natura temporanea, poiché le stesse imprese private, a causa della recessione, erano riluttanti a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, nel timore di essere costrette in seguito a trasformarli in contratti a tempo indeterminato. In questo contesto, l'istituzione delle cooperative tra disoccupati apparve come uno strumento nuovo ed efficace per trovare occupazione. Il fatto che la cooperativa abbia personalità giuridica e che possa stipulare contratti con altre società, con i privati e con le amministrazioni pubbliche, obbligandosi ad adempiere a tutti gli obblighi di un datore di lavoro, ha incrementato il ricorso a lavori temporanei o di breve durata. La cooperativa può limitarsi a stipulare contratti commerciali con altre società, mentre i soci sono legati alla cooperativa da normali contratti di lavoro e sono quindi dei tradizionali dipendenti; status, questo, che permette ai soci di godere di tutti i benefici che le politiche del lavoro finlandese garantiscono a un dipendente. Tale trattamento è garantito dalla legislazione finlandese, che considera dipendente, e non imprenditore, chi possiede meno del 15% del potere decisionale di un'impresa e vi lavora.³ È questa un'agevolazione che evita ai soci di assumere lo status di imprendito-

³ Si veda, in particolare, la legge sui sussidi di disoccupazione con riferimento agli imprenditori privati.

re, cosa che implicherebbe la perdita dei consistenti sussidi statali. In alcuni casi le cooperative tra disoccupati sono piuttosto simili a quelle realtà, come le imprese multi-stakeholder (Borzaga e Mittone, 1997), le imprese di comunità o le partnership locali, dove gli interessi vengono contemperati al fine di combattere la disoccupazione a vantaggio della comunità locale. Tra i soci di queste cooperative figurano sindacati, comuni, parrocchie, varie associazioni, banche locali e persino altri imprenditori.

È specialmente nelle zone rurali che le cooperative tra disoccupati assomigliano alle imprese comunitarie o alle partnership locali. In Finlandia centrale, nel comune di Ähtäri, ad esempio, le partnership locali hanno assunto forma cooperativa, mentre in altri casi come a St. Michel, nella Finlandia orientale, i progetti locali di partnership hanno promosso la costituzione di cooperative tra disoccupati nella regione.

Queste cooperative operano rispettando i livelli salariali stabiliti nei contratti collettivi,⁴ pagando le tasse, osservando gli obblighi previdenziali in settori, come quello delle costruzioni, ove sono diffuse forme di lavoro nero. Esse, di conseguenza, si rivelano un modo per contrastare la crescita del mercato nero del lavoro, guadagnandosi così il rispetto delle amministrazioni pubbliche, sia a livello statale che comunale.

Un'altra delle ragioni che hanno portato alla costituzione di un così alto numero di queste cooperative può essere individuata nel consistente capitale che i lavoratori, provenienti oltretutto anche da lunghi periodi di disoccupazione, dovrebbero possedere per fondare una società per azioni. Negli ultimi anni, infatti, tale quota di capitale minimo è stata innalzata a 50.000 marchi finlandesi (più di 8.400 euro).

Effetti economici e occupazionali delle cooperative di lavoratori e tra disoccupati

Nel 1995 le cooperative di lavoratori (incluse le cooperative tra disoccupati) fornivano occasioni di lavoro a circa 1.500 persone. Nel 1996 gli occupati erano stimati intorno alle 4.500 unità. Recentemente il Ministero del lavoro ha valutato in 19.000 il numero delle persone che, annualmente, hanno ricevuto una qualche forma di reddito dalle nuove cooperative (Paasivirta, 1998).

⁴ Sono i soci delle cooperative tra disoccupati, infatti, a ritenere essenziale l'applicazione, all'interno dell'organizzazione, dei livelli salariali previsti dai contratti collettivi di lavoro.

Nella regione di Kainuu, nel Nord Est della Finlandia, sono state costituite dieci nuove cooperative per un totale di 180 soci; da gennaio ad agosto del 1997, le stesse hanno impiegato temporaneamente circa 125 persone. Un altro studio sulla stessa regione (Kotisalo, 1998) ha stimato che le cooperative tra disoccupati abbiano avuto un impatto complessivo sull'occupazione equivalente a quello di trenta posti di lavoro a tempo pieno. Altri cinquanta soci, invece, hanno trovato lavoro al di fuori delle cooperative (Nivala, 1997).

Nel 1997 gli stipendi pagati nelle nuove cooperative di Kainuu, ammontavano a 2,15 milioni di marchi finlandesi (361.000 euro) e, conseguentemente, i contributi sociali, sommati alle entrate pubbliche derivanti dall'imposta sul valore aggiunto e dalle imposte sul reddito, raggiunsero circa 2,3 milioni di marchi (385.000 euro) (si veda la tabella 3.2). Come dimostrato nella tabella 3.3, contando anche i risparmi per la spesa pubblica, si ottiene un impatto netto sul bilancio pubblico di 4,3 milioni di m.f. (circa 716.000 euro).

Tabella 3.2 Entrate pubbliche derivanti dalle cooperative tra disoccupati nella regione di Kainuu nel 1997.

Entrate dall'imposta sul valore aggiunto Fatturato: 4,52 milioni di m.f. (760.200 euro)	995.000 m.f. (167.347 euro)
Imposte sul reddito Stipendi: 2,15 milioni di m.f. (361.600 euro)	645.000 m.f. (108.481 euro)
Contributi sociali	645.000 m.f. (108.481 euro)
Entrate pubbliche totali	2.285.000 m.f. (384.309 euro)

Fonte: Kotisalo (1998, p. 116)

Dall'analisi dell'impatto delle cooperative tra disoccupati nella regione di Kainuu emerge principalmente che:

- le cooperative forniscono un lavoro temporaneo a un numero considerevole di disoccupati della zona (circa 200 persone) e questi soggetti riescono a mantenere o addirittura a sviluppare le proprie abilità lavorative;
- le nuove imprese, che sono in prevalenza cooperative di lavoro, si fondano sulla capacità di mettere in relazione diverse abilità e non hanno bisogno di pesanti investimenti di capitale;
- queste nuove imprese producono vantaggi netti, nell'economia locale e nella società nel suo complesso, di carattere economico, sociale e psicologico;

- esse creano anche l'opportunità di esportare dalla regione prodotti e servizi e di aumentare quindi la ricchezza locale.

(Kotisalo, 1998)

Quattro cooperative del Sud della Finlandia, dall'autunno del 1996, hanno preso parte al progetto "Haviva – ADAPT", che si propone di sviluppare le attitudini commerciali delle nuove cooperative. Verso la fine di ottobre 1997 erano stati creati all'interno delle cooperative 18 nuovi posti di lavoro a tempo indeterminato, mentre 52 soci avevano trovato lavoro, sempre a tempo indeterminato, in altri contesti. In un anno circa il 48% dei 147 soci aveva trovato un posto a tempo indeterminato (Kostilainen e Pättiniemi, 1997).

Tabella 3.3 Incidenza netta delle cooperative tra disoccupati sul bilancio pubblico della regione di Kainuu, anno 1997.

Entrate pubbliche delle cooperative	2.285.000 m.f. (384.309 euro)
+ risparmi di spesa pubblica (contributi di disoccupazione e altri contributi sociali)	2.160.000 m.f. (363.286 euro)
- sussidi alle cooperative di lavoro	185.000 m.f. (31.115 euro)
Incidenza netta sul bilancio	4.260.000 m.f. (716.480 euro)

Fonte: Kotisalo (1998, p. 117)

Il successo delle cooperative tra disoccupati ha indotto anche alcune Agenzie per il lavoro regionali a intraprendere iniziative simili, affittando inizialmente alle società private lavoratori temporanei in modo che questi assumessero lo status di lavoratori pubblici e che fossero le stesse agenzie ad occuparsi degli aspetti fiscali. In alcune regioni le agenzie pubbliche di collocamento sono addirittura arrivate a considerare le cooperative tra disoccupati come concorrenti.

Dal momento che queste cooperative operano prevalentemente nei settori in cui gli stessi soci lavoravano prima di essere licenziati, esse non creano necessariamente nuovi posti di lavoro, ma sono piuttosto un moderno canale privato per organizzare le opportunità di impiego temporaneo nella società postindustriale. Le cooperative tra disoccupati si possono annoverare tra le nuove forme commerciali di tipo cooperativo, con impatto non tanto sul mercato del lavoro, ma soprattutto sul contesto socio-economico locale. Esse possono essere considerate come progetti

pilota che, qualora abbiano successo, sono in grado di aumentare la popolarità delle cooperative e delle altre organizzazioni che attribuiscono un ruolo centrale alla persona (Karjalainen et al., 1998).

La struttura delle cooperative tra disoccupati finlandesi

Le nuove cooperative sono in genere piuttosto piccole e hanno un numero di soci variabile da 5 a 120. La legge finlandese sulle cooperative prevede che il potere decisionale possa essere esercitato attraverso un sistema di riunioni plenarie, da tenersi una o due volte all'anno, e che i soci partecipino assumendo le decisioni secondo il principio "una testa, un voto".

I soci decidono le strategie future di lavoro, approvano o meno il bilancio ed eleggono il consiglio direttivo (di solito composto da soci) e i revisori dei conti.⁵ Il consiglio direttivo elegge un direttore⁶ che, assieme ai *team managers* di settore, sovrintende quotidianamente allo svolgimento delle attività. Il direttore gestionale viene retribuito per i compiti relativi alla gestione solamente per metà dello stipendio, mentre l'altra metà deve derivare dall'attività lavorativa vera e propria. Nelle cooperative tra disoccupati il direttore può essere remunerato solo per la gestione dell'organizzazione e, abitualmente, i membri del consiglio direttivo non sono retribuiti per il lavoro svolto in tale veste.

Sulla base della legge in esame, le cooperative tra disoccupati hanno sviluppato un efficace modello organizzativo che favorisce la partecipazione, ma il carattere multisettoriale di molte di esse può creare dei problemi: può accadere, infatti, che ci si concentri sui settori di maggior successo dimenticando quei soci che potrebbero trovare un'occupazione altrove. Di conseguenza, in alcuni casi, si è chiesto ai soci appartenenti alle aree di minor successo di ritirarsi oppure è capitato che essi siano diventati dei soci passivi che non prendono parte alle attività della cooperativa.

La mancanza di manager competenti è un problema importante, così come le carenze nella pianificazione delle attività e del marketing, che rappresentano un altro fattore in grado di ostacolare lo sviluppo. In una ricerca condotta dall'Istituto per gli studi cooperativi dell'Università di Helsinki, fu chiesto alle nuove cooperative di definire i loro bisogni di formazione. Dall'analisi delle 190 organizzazioni che hanno risposto, ri-

⁵ Legge sulle cooperative, cap. 8, pp. 13-17 e cap. 9, p. 17.

⁶ Legge sulle cooperative, cap. 9, pp. 17-19.

sulta che i problemi delle cooperative tra disoccupati sono per lo più collegati alle conoscenze imprenditoriali e gestionali (tabella 3.4), il che pare in linea con la constatazione che i loro promotori non hanno una formazione di tipo manageriale.

Tabella 3.4 Necessità di formazione nelle nuove cooperative.

Bisogni specifici	% di cooperative
Marketing	86
Capacità imprenditoriali (ad es. formazione gestionale per soci e manager)	85
Economia di impresa	85
Legislazione di impresa	73
Informatica	59
Sviluppo dei prodotti	52

Fonte: Uusosuuskuntien koulutustarpeet (1997, p. 5)

Aspetti finanziari

Le cooperative tra disoccupati hanno lo stesso tipo di problemi finanziari delle altre piccole imprese. Tra questi emerge soprattutto l'assenza di un capitale proprio. L'accesso ai prestiti e ad altri mezzi di finanziamento è infatti limitato, così come lo è per le altre piccole imprese finlandesi che operano nel settore dei servizi. Il capitale sociale delle nuove cooperative di lavoratori e di lavoro è generalmente ridotto: nel 1995, per esempio, ammontava in media a 12.363 m.f. (circa 2.080 euro), con una quota media individuale per socio di 622 m.f. (circa 105 euro), variabile da un minimo di 100 m.f. (circa 17 euro) a un massimo di 1.500 m.f. (circa 252 euro) (Karjalainen, 1996).

Fin dal 1996, le nuove cooperative costituite principalmente da disoccupati hanno avuto la possibilità di fare domanda per il sostegno all'iniziativa privata del Ministero del lavoro. Esso copre l'80% dei costi durante il periodo della costituzione e, teoricamente, non c'è un limite all'ammontare massimo, ma in pratica non si superano i 60.000 m.f. (circa 10.090 euro). Le cooperative possono usufruire di questo sostegno per coprire le spese di costituzione, per assumere manager o personale amministrativo, per comprare dei computer, o noleggiare un telefono o un fax e per finanziare l'acquisto di materiale che non sia direttamente

attinente all'attività commerciale. Recentemente è stato posto un vincolo ulteriore: la cooperativa deve essere in possesso di un piano commerciale sostenibile per poter ottenere la sovvenzione. Si tratta di una condizione in qualche modo paradossale, dal momento che uno degli scopi del sostegno è proprio quello di aiutare a pianificare in modo sostenibile l'attività commerciale.

Altri tipi di sostegni finanziari che le nuove cooperative ricevono provengono sia dai comuni, dagli istituti di formazione locali, dai sindacati, dalle parrocchie, dai Lions club e dalle banche locali, che affittano i locali alle cooperative di lavoratori e di lavoro a prezzi inferiori a quelli di mercato (o addirittura gratuitamente), nonché dal Ministero del lavoro, che finanzia la formazione. Un gruppo di disoccupati che intenda fondare una cooperativa può, infatti, usufruire gratuitamente della formazione in ambiti come quello delle abilità imprenditoriali e cooperative, dell'economia d'impresa, della gestione delle cooperative, del diritto della cooperazione, del marketing, dello sviluppo dei progetti dei servizi e dei prodotti e della pianificazione di impresa.

Le cooperative in genere, e quelle tra disoccupati in particolare, hanno teoricamente le stesse opportunità delle altre imprese di ricevere prestiti e sovvenzioni statali. L'unica eccezione è rappresentata dal "prestito al fondatore di impresa", che la legge limita alle società per azioni fondate da una o due persone. L'aspetto problematico delle cooperative tra disoccupati è che, sostanzialmente, esse operano tutte nel settore dei servizi o in quello delle costruzioni e in tali settori sono vietati i prestiti o le sovvenzioni provenienti dalle istituzioni statali. Nonostante queste cooperative abbiano un capitale sociale e risorse finanziarie piuttosto ridotti, esse hanno fatto scarso uso dei sussidi volti a favorire l'impiego dei disoccupati di lungo periodo e degli altri strumenti statali o comunali per l'occupazione.

3. Le strutture di sostegno

Le strutture di sostegno alle nuove cooperative e alle altre forme di imprenditorialità sociale si sono sviluppate soltanto di recente. Forme di sostegno per la costituzione e lo sviluppo di una cooperativa possono essere ottenute dall'Istituto per gli studi cooperativi dell'Università di Helsinki e da nove agenzie regionali per lo sviluppo della cooperazione (CDA). A partire dalla fine degli anni Ottanta, l'Istituto ha promosso la nascita di soluzioni di tipo cooperativo per i problemi sia delle zone rurali che di quelle urbane. Esso ha svolto un ruolo essenziale per lo sviluppo delle cooperative di lavoratori e tra disoccupati ed ha organizzato (in collaborazione con il Ministero del lavoro, con l'associazione per l'istruzione popolare (KSL) e con la *Finncoop Pellervo*) circa 200 incontri sulle soluzioni cooperative di auto/mutuo aiuto.

Le cooperative partecipano a seminari, conferenze e corsi di aggiornamento organizzati dall'Istituto e dalla CDA. Anche l'Unione centrale delle cooperative finlandesi *Finncoop Pellervo* (associazione delle attività agricole e delle cooperative bancarie) promuove iniziative di sostegno alla costituzione delle cooperative sia in maniera diretta, che attraverso la collaborazione con altre organizzazioni. In particolare, tra il 1997 e il 1998 essa, in concerto con l'Istituto e il Ministero del lavoro, ha sviluppato il "Progetto per le nuove cooperative" con l'intento di produrre materiale informativo e fornire altre forme di supporto alla costituzione delle cooperative (Piippo, 1997).

Negli ultimi anni sono sorte anche altre iniziative, promosse da gruppi di cooperative tra disoccupati organizzate in associazione ed indirizzate prevalentemente ad attuare forme di *lobbying* politico. In particolare, nella regione di Hämeenlinna, un centinaio di chilometri a nord di Helsinki, le cooperative di lavoro e altre nuove cooperative hanno costituito un'ulteriore cooperativa per essere sostenute nell'organizzazione della formazione, dei finanziamenti e dell'opera di lobbying. Esempio, questo, seguito anche nel Nord del Paese nell'autunno del 1998. Resta ferma, comunque, la possibilità anche per altre cooperative con finalità sociali di ricevere un sostegno di tipo professionale dalle associazioni nazionali o locali che operano nel settore sociale o sanitario.

4. Le imprese sociali cooperative e il capitale sociale

La popolarità ottenuta dalle nuove cooperative in Finlandia è un segno dell'ingresso delle tematiche sociali e di quelle attinenti alla comunità nel mondo delle imprese. Si è in sostanza creata l'esigenza di allargare gli obiettivi imprenditoriali, di passare da scopi essenzialmente privati (attinenti al mero perseguimento del profitto), alla cooperazione e al soddisfacimento delle necessità e degli obiettivi comunitari (Köppä, 1998). Come si è visto, le nuove imprese sociali cooperative presentano, specialmente nelle piccole comunità, le caratteristiche del modello multi-stakeholder; ciò si verifica specialmente nel caso in cui le associazioni locali, i Lions club e le altre associazioni, le parrocchie e i comuni diventano soci delle cooperative o ne sostengono le attività finanziariamente o moralmente. Anche se questo sostegno qualche volta è soltanto formale, esso rappresenta una forma nuova, e senza precedenti, di solidarietà sociale. Da una parte, si vengono così a creare delle importanti relazioni di tipo orizzontale volte a fronteggiare le necessità della comunità e ad aumentarne il benessere sociale ed economico; dall'altra, si costituisce nuovo capitale sociale, dato che la solidarietà orizzontale tra i soci e le nuove soluzioni di auto/mutuo aiuto rappresentano una forma di solidarietà inedita nella società capitalistica moderna.

5. Il futuro delle imprese sociali cooperative nell'integrazione al lavoro

In Finlandia le associazioni sono tradizionalmente considerate come rappresentanti dei vari gruppi di cittadini, piuttosto che come degli enti con personalità giuridica propria. La possibilità di concepire le associazioni anche come datori di lavoro si è, quindi, sviluppata soltanto a partire dalla metà degli anni Novanta. In particolare, la proposta che le organizzazioni del terzo settore potessero assumere lavoratori fu formulata per la prima volta nel 1997, anche se altre forme concrete d'intervento nel campo dell'occupazione erano state adottate durante tutto il decennio.

Le misure volte alla reintegrazione delle persone potenzialmente escluse si sono sviluppate simultaneamente sia nei villaggi rurali che nelle grandi città con alti tassi di disoccupazione. Esse furono inizialmente or-

ganizzate, dalla fine degli anni Ottanta, all'interno delle Associazioni locali a favore dei disoccupati. Queste ultime fornivano principalmente servizi per la reintegrazione – come la formazione per il mantenimento delle capacità lavorative ed extralavorative – miranti a permettere il rientro dei soci nel mercato del lavoro, ma avevano un ruolo rilevante anche sotto il profilo dei rapporti sociali che in esse si creavano.

Le cooperative tra disoccupati e le altre nuove cooperative possono, invece, essere considerate come i nuovi modelli della politica occupazionale ed economia. Esse forniscono occasioni di occupazione ai soci sia al loro interno che in altre imprese, dopo un periodo di formazione gestito dalla stessa cooperativa. Dal punto di vista economico rappresentano un modo nuovo di sviluppare attività, un sistema in cui i singoli si fanno carico del proprio futuro senza dover dipendere dall'intervento pubblico o dalle grandi imprese private. Le cooperative tra disoccupati possono, in sostanza, essere anche ritenute delle imprese tradizionali con una duplice finalità: da un lato costituiscono un primo passo verso lo sviluppo di un'attività commerciale controllata dai lavoratori e dall'altro possono essere per i soci anche uno strumento del passaggio dalla disoccupazione allo status di lavoratore remunerato.

Nonostante questa significativa evoluzione, lo Stato sociale finlandese è a tutt'oggi considerato il principale responsabile dei servizi di welfare e dell'assistenza socio-sanitaria e il settore pubblico continua a istituire nuovi servizi sul modello delle associazioni. Si può pertanto presagire che, nell'arco di pochi anni, l'attività di integrazione lavorativa promossa dalle associazioni crescerà, quantitativamente e in importanza politica (Pättiniemi e Nylund, 1997).

Negli ultimi quattro anni il numero delle cooperative tra disoccupati e delle altre operanti nel campo dell'integrazione lavorativa è cresciuto in misura significativa e continua a salire, nonostante il momento peggiore della recessione e della crisi occupazionale sia passato. In origine, le cooperative in esame non rappresentavano altro che una soluzione di auto/mutuo aiuto tra i soli disoccupati, ma gradualmente anche i comuni, lo Stato e le associazioni hanno cominciato a interessarsene.

Le cooperative tra disoccupati possono essere un fattore di sviluppo importante per l'economia locale e regionale, con effetti positivi specialmente nei paesi e nelle periferie ad alto tasso di disoccupazione. Esse sono in grado di creare le condizioni ideali perché i soci possano praticare e

accrescere le proprie capacità lavorative e perché gli stessi diventino componente attiva della società. Allo stesso tempo esse creano delle relazioni sociali che riducono gli effetti negativi della disoccupazione e permettono la produzione di capitale sociale.

Le cooperative tra disoccupati, assieme alle altre cooperative di integrazione lavorativa, sono riuscite a creare nuove occasioni di lavoro e a rinnovare e migliorare le abilità lavorative di migliaia di disoccupati con un intervento minimo del settore pubblico. Qualora l'apporto dello Stato – di natura finanziaria o di altro tipo – aumentasse, la società finlandese trarrebbe grande vantaggio dalla creazione di posti di lavoro e dagli ulteriori effetti finanziari generati da queste cooperative.

Le imprese sociali cooperative diverse dalle cooperative tra disoccupati si trovano – per contro – ancora nella prima fase del proprio sviluppo, ma l'impegno delle associazioni e degli altri enti, assieme al relativo successo di questi esperimenti, indicano che si tratta di iniziative che avranno in futuro un posto stabile nella società finlandese. Si deve, comunque, tenere presente che le esperienze finora avviate hanno dimostrato che le imprese sociali non sono in grado di arrivare all'autosufficienza economica (Mannila, 1996) qualora lavorino con persone in situazione di handicap grave.

L'interesse pubblico verso gli effetti occupazionali generati dalle nuove cooperative ha portato sia a reinterpretare la legislazione attinente alla definizione di imprenditore e ai requisiti per ottenere i sussidi di disoccupazione, sia a introdurre nuovi incentivi per la costituzione di cooperative.⁷

In conclusione, le attuali cooperative tra disoccupati possono essere viste come il prodotto di una fase transitoria di un processo che potrebbe evolvere in tre direzioni. In primo luogo, esse potrebbero trasformarsi in normali cooperative di lavoratori, sviluppando i propri prodotti e servizi e assumendo a tempo pieno i soci, o almeno parte di essi. Una seconda possibilità è che le ragioni che hanno portato alla costituzione di queste cooperative vengano gradualmente meno, in forza dell'assunzione dei soci da parte di altre imprese: in questo modo si realizzerebbe lo scopo originario della reintegrazione lavorativa dei soci. In terzo e ultimo luogo le cooperative tra disoccupati potrebbero rafforzare le relazioni locali con i comuni, con le altre imprese e con le associazioni, trasformandosi in

⁷ Si veda, a tale riguardo, il paragrafo relativo agli aspetti finanziari.

organizzazioni di partnership locale o in imprese di comunità; la gestione dei problemi della disoccupazione vedrebbe così anche la partecipazione di altri stakeholder locali.

Bibliografia

Andersson C. (1997), *Kolmannen sektorin työllistävää vaikutusta vahvistettava*, comunicato stampa del Ministero della Cultura, Helsinki.

Borzaga C. (1997), *The Emes Network – The Emergence of Social Enterprises in Europe*, Trento, ISSAN.

Borzaga C. e Mittone L. (1997), *The Multi-stakeholder versus the Nonprofit Organization*, Working Paper n. 7, Università degli Studi di Trento.

Hietala K. (1997), *Kolmas sektori potentiaalisena työllistäjä*, Helsinki, Ministero del Lavoro, Labour Policy Studies, n. 176.

Hovi T. (1998), *Uusosuustoiminnan julkisuuskuva viidessä suomalaisessa sanomalehdessä, 1995-1997*, Helsinki, manuscript for pro-graduate paper.

Hyyryläinen T. (1994), *Toiminnan aika*, Vammala.

Kananen P. (1998), *Talous, demokratia ja kolmas sektori*, in Kinnunen P. e Laitnen R., *Näkömätön kolmas sektori*, Helsinki, Sosiaalija terveysturvan Keskusliitto.

Karjalainen J. (1996), *Työosuustoiminta työllistämisen välineenä*, Helsinki, Ministero del Lavoro Labour Policy Studies n. 154.

Karjalainen J., Piippo T. e Pirinen K. (1998), *Yhteisöyrittäjyys ja uudet kysyntäalueet Undellamaalla*, Helsinki, Publications 18, Institute for Co-operative Studies.

Koistinen P. (1996), *The Lessons to Be Learned. The Labour Market Policies of Finland and Sweden in 1990-1996*, paper presentato alla diciottesima Conference on European Employment Systems and the Welfare State, University of Tampere, Finland.

Koskiniemi E. (a cura di) (1998), *Osuustoiminnallinen yhteisöyrittäminen*, Tampere, KSL kirjat.

Kostilainen H. e Pättiniemi P. (1997), *Haviva-ADAPT projektin väliraportti 1997*, Helsinki, Institute for Cooperative Studies.

Kotialo Y. (1998), *Kainuun esiyrittäjyys kokeilun vaikutuksen arviointi*, in Pääskylä et al., *Lex Kainuu. Alueellinen työllisyyskokeilu 1999-2003*, Kainuun Liitto, Vihanti.

Köppä T. (1998), *Yhteisöllisyys, yrittäjyys ja arvot*, in Koskiniemi E., *Osuustoiminnallinen yhteisöyrittäminen*, Tampere, KSL julkaisut.

Nivala T. (1997), *Raportti Kainuun uusosuustoiminnasta*, Kajaani, Kainuun Uusosuustoiminnan kehittämiskeskus.

Paasivirta A. (1998), *Labour Co-operatives and Employment*, Helsinki, paper presentato al seminario su Development days for co-operative businesses.

Parjanne M.L. (a cura di) (1995), *Sosiaalitalous ja paikallinen kehitys*, Helsinki, Publications of the Institute for Co-operative Studies 11.

Parjanne M.L. (1997), *Työmarkkinat murroksessa*, Helsinki, B 135 Series, ETLA.

Pättiniemi P. (1997), *Suomalainen työosuustoiminta osana Eurooppalaista uosuustoimintaa*, in Puhakka S. (a cura di), *Sanastosta sanomaan - Osuustoiminnan ideologiasta ja arvoista*, Helsinki, Publications of the Institute for Co-operative Studies 16.

Pättiniemi P. (1998), *Worker Co-operatives and Self-managed Enterprises in Finland – Development Trends and Problems*, Marienhamn, paper presentato allo Swedish Seminar of Self-management.

Pättiniemi P. e Nylund M. (1997), *Integrating Social Enterprises in the Finnish Society*, Vaasa, paper presentato al Nordic Seminar of Social Policy Researchers.

Pääskylä E., Karppinen T., Mikkonen E., Heikkinen K., Karjalainen S. e Härkönen A. (1998), *Lex Kainuu. Alueellinen työllisyyskokeilu 1999-2003*, Vihanti, Kainuun Liitto.

PFED-Foundation (1997), *Preliminary Study on Employment in the Sector of Mental Rehabilitation*, Helsinki.

Piippo T. (1997), *Uosuustoiminnan tukijärjestämisot Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Suomessa*, Helsinki, Publications of the Institute for Co-operative Studies 14.

Schluter R. (1996) *Worker Co-operatives and Social Co-operatives in Europe*, Kokkola, CECOP Seminar on Social Economy.

Suominen A. (1995), *Uudenmaan työosuuskunta Aktio*, in Pättiniemi P., *Sosiaalitalous ja paikallinen kehitys*, Helsinki, Osuustoimintainstituutti julkaisuja 11.

Uosuuskuntien koulutustarpeet (1997), Helsinki, Institute for Co-operative Studies.

Uosuustoimintaprojekti (1998), Helsinki, Institute for Co-operative Studies.

Capitolo 4

Francia

Le imprese sociali e lo sviluppo dei servizi di prossimità

Jean-Louis Laville¹

Introduzione

In Francia, con il termine “economia sociale” si definisce quel settore che ricomprende le cooperative, le società mutualistiche e le associazioni con attività economica² che complessivamente occupano circa 1,7 milioni di persone (Bidet, 1997). Queste componenti dell’economia sociale presentano diverse analogie, dal momento che derivano dallo stesso ceppo dell’associazionismo moderno che si è sviluppato a partire dalla prima metà del diciannovesimo secolo. Benché tutte queste organizzazioni avessero all’inizio natura fondamentale socio-politica, le qualificazioni giuridiche definite negli anni tra il 1890 e il 1920 determinarono traiettorie di sviluppo piuttosto diverse. Le cooperative divennero parte dell’economia di mercato e, dopo il periodo tra le due guerre durante il quale si realizzò una sorta di divisione del lavoro tra i settori capitalistico e cooperativo, tra i due settori si è sviluppata una crescente competizione. Le società mutualistiche si sono specializzate invece in attività di tipo meno commerciale, dapprima gestendo le assicurazioni sanitarie e in seguito, a partire dal momento in cui l’assistenza socio-sanitaria è stata estesa a tutta la popolazione, fornendo una copertura supplementare per gli stessi rischi (Manoa, Rault e Vienney, 1992). Inoltre, dopo la seconda guerra mondiale, le associazioni si sono sempre più occupate della fornitura di servizi e sono state sostenute in modo crescente dallo Stato socia-

¹ Centro Nazionale della Ricerca Scientifica e Centro di Ricerca e Informazione sulla Democrazia e l’Autonomia, Parigi.

² Secondo la legge del 15 dicembre 1981 che ha introdotto nell’ordinamento francese la nozione di economia sociale creando la Delegazione per l’economia sociale; si veda Vienney (1994).

le poiché svolgevano compiti di natura pubblica³ (Demoustier, Hofman e Ramisse, 1996).

A seguito dei vincoli di bilancio che hanno cominciato a condizionare le politiche sociali a partire dagli anni Settanta, si è diffusa l'idea dell'"impresa associativa" (Alix e Castro, 1996), con cui si sottolinea la tendenza delle associazioni a ridurre la loro dipendenza dai finanziamenti pubblici. Il termine "impresa sociale", invece, non è apparso in Francia fino alla seconda metà degli anni Novanta ed è ancora poco usato. È possibile comunque, nel contesto descritto in precedenza e in coerenza con la definizione generale usata in questo libro, individuare in Francia almeno due gruppi di associazioni definibili come imprese sociali; entrambi si sono sviluppati nel corso degli ultimi due decenni.

Il primo gruppo è costituito dalle organizzazioni che fanno capo al movimento per l'inserimento lavorativo (imprese di inserimento, associazioni di mediazione, ecc.).⁴ Queste organizzazioni si propongono di creare lavoro per quei disoccupati che sono esclusi dal mercato del lavoro a causa soprattutto di un'insufficiente formazione. Il loro scopo è combattere la discriminazione, nella convinzione che un posto retribuito rappresenti un indispensabile veicolo di integrazione sociale. Esse si sono sviluppate cercando di rendere l'organizzazione del lavoro più adatta alla loro utenza di riferimento, principalmente nell'ambito dei lavori di routine, che possono essere standardizzati, nei servizi alla persona, nei servizi commerciali, alberghieri o della ristorazione. Alcuni autori considerano imprese sociali solo queste iniziative di inserimento lavorativo (Bernier ed Estville, 1997).

Le difficoltà incontrate nella ricerca di lavoro non sono comunque l'unica causa di esclusione: le diseguaglianze sociali che caratterizzano la società contemporanea sono, infatti, diverse e crescenti (Fitoussi e Rosanvallon, 1997; Giddens, 1997) e producono anche altre forme di esclusione. Si pensi, ad esempio, alla carenza di servizi per quella parte di popolazione che dispone di redditi insufficienti o che vive in zone urbane

³ Le associazioni sono organizzazioni senza fini di lucro. Esse sono create volontariamente da gruppi di cittadini, ma possono anche avere dei dipendenti, tanto che più di 1 milione di persone in Francia sono occupate presso associazioni e il 13% dei posti di lavoro totali creati tra il 1980 e il 1990 erano in associazioni. Non sembra quindi efficace descriverle come "organizzazioni di volontariato" o parlare di settore del "volontariato". Si veda Archaumbault (1996).

⁴ L'inserimento attraverso la creazione di imprese è stato ampiamente trattato in precedenti pubblicazioni, in particolare in Defourny, Favreau, Laville (1998).

degradate o in aree rurali. Sono nate così altre organizzazioni – che costituiscono il secondo gruppo di imprese sociali – finalizzate a fornire servizi per soddisfare i bisogni sociali per cui mancano risposte adeguate. Molte di queste imprese forniscono servizi di prossimità,⁵ che si possono definire come servizi che rispondono alla domanda degli individui o della comunità in un ambito che può essere oggettivamente qualificato come locale, ma possono anche essere concepiti soggettivamente con riferimento alla dimensione personale dei servizi forniti (Laville, 1992; Nyssens e Petrella, 1996). La prossimità geografica, dovuta al fatto che i servizi sono effettuati a domicilio o forniti a una breve distanza da esso, implica una interazione di tipo personale, dal momento che l'operatore visita l'utente a domicilio o viene comunque coinvolto nelle relazioni familiari o di vicinato.

Le imprese sociali che si occupano di fornire servizi di prossimità hanno tentato di evitare di essere confinate al servizio di un pubblico di utenti predefinito; in questo senso, ciò che rende esplicito il loro ruolo nella lotta contro l'esclusione è la volontà di conciliare attività produttiva e solidarietà, realizzando i servizi su iniziativa dei cittadini e assicurandone l'accessibilità a fasce di popolazione più ampie possibili. Tra queste imprese e quelle private a fini di lucro che lavorano nello stesso ambito vi sono tre principali differenze: non sono fondate sull'aspettativa di trarre un profitto dal capitale investito; gli utenti non sono dei semplici consumatori, ma rappresentano gli stakeholder del servizio; infine, esse escludono, in nome della giustizia sociale, di selezionare i clienti in relazione alle condizioni economiche degli stessi.

Il presente capitolo tratta alcune tipologie di imprese sociali che si occupano dell'erogazione di servizi sociali ed è diviso in tre parti. La prima parte illustra come nel periodo in cui si parlava di servizi sociali piuttosto che di servizi di prossimità, si sia sviluppata l'offerta nei due settori particolari dell'assistenza all'infanzia e dell'assistenza domiciliare. Le risorse che in quel periodo venivano destinate alla redistribuzione hanno reso possibile lo sviluppo dell'assistenza pubblica all'infanzia e una crescente professionalizzazione dei servizi di assistenza domiciliare e proprio le as-

⁵ Una traduzione approssimativa del termine *services de proximité* potrebbe essere “servizi al nucleo familiare e alla comunità”, ma per preservare la specificità del concetto, in questo testo, si farà ricorso alla traduzione letterale “servizi di prossimità”.

soCIAzioni che hanno svolto un ruolo pionieristico sono poi riuscite ad accedere ai finanziamenti pubblici. Nella seconda parte viene analizzato l'emergere dei servizi di prossimità, i problemi da essi sollevati e lo sviluppo delle imprese sociali in questi stessi ambiti di attività. Infine, la terza parte esamina l'interazione tra imprese sociali e azione pubblica.

1. Lo sviluppo dei servizi sociali

In Francia i servizi alla persona sono stati gestiti per lungo tempo dalla famiglia, da istituti di beneficenza o da volontari. Il periodo di crescita economica successivo alla seconda guerra mondiale ha cambiato questo stato di cose. L'introduzione di forme universalistiche di sicurezza sociale, nell'ambito di quello che sarebbe stato definito in seguito come Stato sociale, ha fornito risorse economiche ai servizi sociali in una misura fino ad allora sconosciuta; nello stesso tempo, le autorità pubbliche sono state incaricate di regolamentare l'uso di queste risorse.

I servizi all'infanzia

Il sistema di sicurezza sociale francese comprende centoquindici Fondi dipartimentali di sostegno alla famiglia (*CAF, Caisses d'allocations familiales*), che sono direttamente responsabili dell'erogazione dei sussidi economici e dell'assistenza. Le CAF, assieme alle autorità locali, svolgono un ruolo di primo piano nella gestione di servizi di assistenza all'infanzia per bambini fino all'età di tre anni. L'interesse dello Stato per l'assistenza all'infanzia è testimoniato dallo sviluppo di norme che disciplinano le strutture erogatrici del servizio e dalla classificazione delle relative professioni; l'intervento dello Stato, comunque, non ha messo in discussione il ruolo predominante delle associazioni.

I servizi all'infanzia organizzati

Molti servizi all'infanzia sono asili nido e fanno parte del settore pubblico. Gli asili nido locali, che rappresentano più dell'80% dei posti disponibili, sono gestiti dalle autorità locali, da associazioni o dalle CAF, sono aperti ai residenti e offrono un servizio quotidiano per i genitori che lavorano. Gli asili nido per i dipendenti, che forniscono meno del 20% dei posti, sono gestiti dagli ospedali, dalle amministrazioni e dalle imprese e

sono principalmente rivolti al personale dipendente. Le ludoteche, che offrono un servizio parziale, generalmente per le madri non lavoratrici, sono state disciplinate nel 1962 e nel decennio successivo si sono sviluppate rapidamente a seguito del crescente interesse dei genitori per una socializzazione precoce dei figli. Come gli asili nido, le ludoteche sono finanziate dalle autorità locali, dalle CAF e dalle famiglie. Le autorità locali, in particolare, pagano la metà del costo medio giornaliero.

I centri polifunzionali fungono sia da asilo nido che da ludoteca e sono un servizio all'infanzia più flessibile, e di durata più breve, ma regolare.

I servizi all'infanzia a domicilio

Oltre all'assistenza offerta dai servizi organizzati esiste anche la possibilità di assistenza presso domicilia privati attraverso l'opera di casalinghe disponibili a svolgere questa attività. Esse non necessitano di alcuna formazione, sebbene da molti anni il Dipartimento per la salute e i servizi sociali le abbia messi in condizione di accedervi. Nel 1977 queste operatrici a domicilio hanno ottenuto il riconoscimento del loro status professionale come dipendenti; tale status è tuttavia ancora inadeguato. È prevista un'autorizzazione che viene rilasciata attraverso la visita a domicilio di un rappresentante delle autorità sanitarie e l'assistenza è limitata a un massimo di tre bambini in età prescolare.

Fin dal 1971 il sistema degli asili nido familiari ha consentito alle operatrici a domicilio di creare organizzazioni con un direttore che ha una formazione medica e che coordina il lavoro, mentre loro continuano a lavorare presso il proprio domicilio. Lo status e la retribuzione delle diverse professioni sono ancora molto diversi e c'è la necessità di giungere all'armonizzazione delle prassi e delle tipologie di lavoro. È stata inoltre fino ad ora trascurata la collaborazione con le famiglie. Queste professioni, in definitiva, continuano ad essere sottovalutate, sottopagate e prevalentemente femminilizzate.

L'assistenza a domicilio

Anche nel settore dell'assistenza a domicilio, come nei servizi all'infanzia, l'intervento dello Stato, pur importante, non ha mutato la situazione di predominio delle associazioni. Con lo sviluppo dei servizi a favore degli anziani, le fonti di finanziamento si sono diversificate. Gli anziani sono stati per lungo tempo considerati come dei poveri e ciò ha consentito lo-

ro di avere accesso ai servizi dello Stato sociale già prima dello sviluppo di politiche a loro favore. Il primo riferimento specifico all'assistenza sociale agli anziani (il contributo mensile per l'assistenza domiciliare) è contenuto in un decreto del 29 novembre 1953; nell'anno successivo sono stati introdotti i sussidi in natura, anche se fino al 1962 essi venivano concessi in base alle condizioni di salute dei richiedenti. Le origini dell'assistenza domiciliare, essendo tale attività concepita come un mezzo per alleggerire la pressione sugli ospedali (Nogues et al., 1984), vanno quindi rintracciate nell'ambito dei servizi sanitari.

Negli anni Sessanta le politiche a favore degli anziani hanno cominciato a prendere forma ed è cresciuta anche la presenza statale. Nel decennio successivo, il servizio di assistenza domiciliare è stato organizzato attingendo al Fondo Nazionale per le Pensioni dei Lavoratori dipendenti (CNAVTS – *Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés*). Nonostante le difficoltà incontrate, specialmente a causa della separazione tra assistenza sociale e sanitaria, il concetto di assistenza domiciliare si è gradualmente affermato, anche se le fonti di finanziamento sono rimaste diversificate: la sicurezza sociale copriva, infatti, circa la metà dei costi dell'assistenza domiciliare, mentre un quarto era pagato dalle CNAVTS, il 10% da programmi previdenziali e circa il 15% dagli utenti.

Inoltre, con la crescita e con la miglior organizzazione del servizio, gli assistenti domiciliari hanno iniziato a richiedere uno status professionale. Nel 1982 il Ministro per gli Anziani ha riconosciuto che il servizio domiciliare svolgeva un ruolo sociale; la circolare ministeriale del 7 agosto 1982 affermava che il servizio domiciliare non si doveva limitare ai lavori domestici. I lavoratori dei servizi domiciliari vennero riconosciuti con il Contratto collettivo nazionale del 1983 che definiva il loro lavoro come complementare a quello dei medici, degli infermieri e degli infermieri ausiliari. L'assistente domiciliare deve infatti fornire aiuto materiale, morale e sociale agli anziani e può svolgere compiti simili anche a favore di persone che non sono più in grado di condurre una vita attiva e che hanno bisogno di un supporto esterno.

Sempre negli anni Ottanta, la domanda di assistenza come alternativa all'ospedalizzazione ha portato anche alla creazione di un servizio infermieristico a domicilio per i soggetti gravemente non autosufficienti o disabili.

Nonostante l'aumento dei finanziamenti e la specializzazione profes-

sionale, l'offerta dei servizi di assistenza domiciliare ha continuato ad essere garantita soprattutto dalle associazioni che sono a loro volta raggruppate in grandi federazioni. Il loro ruolo principale è quello di garantire un lavoro nel settore soprattutto a forza lavoro femminile; in tal senso, esse hanno avuto un successo notevole, sia per la quantità di servizi forniti che per il numero di posti creati. Queste associazioni, in altre parole, hanno individuato dei bisogni sociali che non erano stati riconosciuti dallo Stato e hanno permesso di trasformare i crescenti finanziamenti pubblici in posti di lavoro.

Inoltre, le competenze tecniche richieste – soprattutto per la gestione economico-finanziaria, per la redazione di relazioni sull'attività, per le qualificazioni dei dipendenti – hanno aumentato il livello di professionalizzazione di queste associazioni. Il crescente intervento pubblico tra il 1945 e il 1975 ha tuttavia causato una progressiva dipendenza delle associazioni dai finanziamenti pubblici e, nello stesso tempo, una diminuzione graduale del lavoro volontario, per lasciare spazio al lavoro retribuito. Non c'è dubbio, comunque, che gli effetti di questa evoluzione sono stati diversi e che certe organizzazioni sono riuscite in larga misura a conservare la loro ispirazione originaria. Ciononostante le modalità di finanziamento hanno determinato la frammentazione delle risorse in diversi fondi tanto da rendere difficile lo sviluppo di progetti. In tal senso il ruolo dei volontari nelle associazioni si limita spesso a funzioni di coordinamento, di gestione organizzativa e di rappresentanza.

2. I servizi di prossimità e le imprese sociali

Per molto tempo i fornitori pubblici e associativi di servizi hanno goduto di una situazione di quasi-monopolio a livello locale. In assenza di incentivi all'innovazione le associazioni hanno adottato comportamenti burocratici e spesso hanno lasciato spazio a gestioni di tipo personalistico. Si sono verificate, inoltre, forme di isomorfismo istituzionale che hanno trasformato alcune di queste associazioni in quasi-amministrazioni (Di Maggio e Powell, 1983).⁶ In controtendenza rispetto agli altri Paesi europei, le associazioni francesi non solo hanno svolto funzioni pionieristiche

⁶ In tema di isomorfismo istituzionale, si veda anche il contributo di Laville e Nyssens in questo lavoro (capitolo 10).

e di advocacy, ma si sono occupate anche della produzione di servizi.

L'esperienza ha dimostrato che lo status di organizzazione basata sul volontariato non garantisce da sola la qualità nel servizio e il rispetto dell'utente e che ciò che realmente conta è il modo in cui tale status viene concretamente gestito. Nel lungo periodo la legittimazione delle associazioni come produttori di servizi dipende dalla loro capacità di dialogare con gli utenti, di attivare risorse di volontariato e di trovare appropriati assetti finanziari in un contesto nuovo e meno protetto. Le associazioni che sono in grado di ottemperare a queste condizioni risultano essere più partecipate e imprenditoriali.

Il pluralismo nello Stato sociale (Evers, 1993) ha comunque favorito anche lo sviluppo di iniziative collettive innovative che hanno cercato di proporre nuove soluzioni di tipo associativo. Un certo numero di associazioni, di vecchia e nuova costituzione, ha cercato di organizzarsi o riorganizzarsi. Nell'area dell'assistenza alla prima infanzia, per esempio, l'innovazione portata dal volontariato ha dato vita a un nuovo modello comunitario di assistenza ai bambini, promosso dalla "Associazione dei collettivi dei bambini, dei genitori e degli addetti" (ACEPP – *Association des collectifs-enfants-parents-professionels*). Anche se nell'area dell'assistenza domiciliare – in cui il processo di delega delle funzioni incontra maggiori resistenze (Croff, 1994) e dove è presente una gran varietà di federazioni – non è stato sviluppato alcun modello simile, basato cioè sull'attivazione delle famiglie, sono stati fatti numerosi esperimenti fondati sulla professionalizzazione dei lavoratori, sul coinvolgimento degli utenti e sulla ricerca di una maggior qualità dei servizi. Alcuni di questi hanno sviluppato reti nazionali innovative, come l'Agenzia per lo sviluppo dei servizi di prossimità (ADSP – *Agence pour le développement des services de proximité*). L'espressione "servizi di prossimità", del resto, viene usata sempre più spesso per esprimere l'interesse verso nuovi servizi finalizzati a migliorare la qualità della vita.

Nei paragrafi successivi analizzeremo le nuove associazioni e le iniziative collettive nell'ambito dell'assistenza all'infanzia e dell'assistenza domiciliare che soddisfano i criteri adottati per definire l'impresa sociale.

I Centri per l'infanzia gestiti dai genitori

Con l'aumento del numero delle donne occupate, verificatosi a partire dagli anni Sessanta, il problema di assicurare assistenza all'infanzia è di-

venuto via via più evidente. Al momento non ci sono abbastanza posti disponibili negli asili nido e spesso gli orari di apertura degli asili tradizionali sono troppo brevi e mal si adattano alle esigenze delle famiglie con ambedue i genitori occupati. Allo stesso tempo sono molti i genitori che considerano la socializzazione come un fattore importante di sviluppo dei figli. Quest'ultimo elemento, insieme alla loro utilità per le donne che lavorano a part-time, spiega il successo delle ludoteche che intrattengono i bambini per poche ore o per alcuni giorni alla settimana.

Secondo Leprince (1985), le innovazioni introdotte sono comunque parziali e non contribuiscono a risolvere le contraddizioni generate dall'attuale evoluzione dei modelli di assistenza alla prima infanzia, tra cui (i) la contraddizione tra il desiderio di promuovere la prevenzione e incoraggiare l'uguaglianza delle opportunità e la necessità di sviluppare forme di assistenza all'infanzia meno costose per la comunità; (ii) la contraddizione tra il desiderio che i bambini inizino la socializzazione a un'età sempre più bassa e la delega all'ambiente familiare della responsabilità per l'assistenza all'infanzia; (iii) la contraddizione tra il ruolo educativo delegato agli asili nido collettivi e lo status sociale relativamente buono dei genitori che li utilizzano. È in un contesto di questo tipo e a fronte di queste contraddizioni che si sono sviluppati gli asili nido parentali.

Creati per la prima volta nel 1968, gli asili nido "informali" hanno posto fin dall'inizio l'accento sulla responsabilizzazione dei genitori e sulla socializzazione dei bambini. Combinando l'autogestione con un approccio pedagogico innovativo, si sono trovati ad operare in un settore che era caratterizzato da una forte enfasi sugli aspetti di sanità pubblica e su modelli gestionali che escludevano i genitori dalla gestione dei servizi. Per questi motivi gli asili nido informali sono rimasti volontariamente al di fuori della giurisdizione delle autorità pubbliche che li vedevano con un certo sospetto. Essi volevano trasformare l'assistenza all'infanzia cercando di eliminare la separazione tra addetti al servizio e genitori e tra bambini e genitori. I genitori si sono quindi fatti carico dell'assistenza collettiva ai bambini e hanno dedicato un'attenzione particolare alle attività volte a favorire la loro crescita e la consapevolezza del mondo circostante. Questa nuova impostazione si è posta in contrasto con la divisione di ruoli e la specializzazione che caratterizzavano le modalità tradizionali di assistenza alla prima infanzia.

A partire dal 1980, a seguito della crisi economica e sociale, si è assisti-

to a una duplice evoluzione. Da un lato, gli asili nido informali si sono proposti di rendere stabili il loro funzionamento e la loro struttura, cercando dei sussidi che consentissero di assumere lavoratori retribuiti; dall'altro, gli enti pubblici hanno cominciato a guardare con interesse ai bassi costi degli asili nido informali e alla loro filosofia di socializzazione dei bambini.

Nel febbraio del 1981 è stata costituita la "Associazione dei collettivi dei bambini e dei genitori" (ACEP – *Association des collectifs-enfants-parents*)⁷ e il 21 agosto 1981 gli asili nido informali sono stati ufficialmente riconosciuti e sono divenuti noti come "asili nido parentali". Da allora, i genitori pagano la metà dei costi di gestione, mentre l'altra metà è coperta:

- da sovvenzioni e sussidi delle CAF, che sono erogati se almeno il 50% dei genitori ha diritto alla sovvenzione da parte delle stesse CAF. Con la riforma delle CAF del 1989 si è avuto un significativo miglioramento, dal momento che la somma pagata quotidianamente per bambino agli asili parentali è stata allineata a quella prevista per le altre strutture collettive;
- da sussidi da parte delle autorità locali, necessari per compensare i costi di gestione, ma che comunque espongono gli asili nido ad interferenze da parte delle stesse, cosa che si rivela talvolta problematica dal momento che numerosi amministratori locali non conoscono le caratteristiche di queste organizzazioni.

Permangono ancora diversi problemi. Nonostante alcuni nuovi interventi di sostegno, come il "Fondo ministeriale di aiuto alle strutture attivate dai genitori" che viene utilizzato per le spese di acquisto delle attrezzature, la lentezza delle procedure di finanziamento e la complessità degli adempimenti per l'attivazione dei centri limitano lo sviluppo di molti progetti. Inoltre, non è facile organizzare i turni di lavoro dei genitori, dal momento che molti lavoratori non beneficiano della riduzione o della riorganizzazione degli orari di lavoro. Per alcune categorie di lavoratori è quindi ancora molto difficile trovare il tempo necessario a partecipare all'attività degli asili nido. I genitori devono, in media, mettere a disposizione dalle sei alle otto ore in settimana: di conseguenza, sono costretti o a lavorare

⁷ I suoi obiettivi erano: rappresentanza presso le autorità pubbliche, creazione di un network, promozione di nuove iniziative, ricerca e sperimentazione nell'ambito della comunità. Per una descrizione più approfondita dell'esperienza dell'ACEPP, si vedano Combes (1989) e Passaris (1984).

a part-time o ad aggiungere questo ulteriore carico di ore al loro orario di lavoro. Ciò risulta molto pesante, specialmente in considerazione del fatto che si tratta di un servizio volontario che deve essere garantito prima di poter trarre beneficio dalla partecipazione all'attività.

Nonostante tutto, questi asili nido parzialmente retti e gestiti da genitori che partecipano alle Assemblee generali e nominano i membri del Consiglio, sono cresciuti molto rapidamente. Una parte di essi è stata creata dagli stessi addetti e all'inizio degli anni Novanta la rete nazionale, per riflettere questo allargamento degli stakeholder, si è tramutata nella "Associazione dei collettivi dei bambini, dei genitori e degli addetti" (ACEPP). Tra il 1981 e il 1984 il numero degli asili nido parentali è raddoppiato quasi ogni anno, tanto che nel gennaio del 1989 se ne contavano 566, a fronte dei trenta del gennaio 1982. Gli asili nido parentali garantiscono il 3% del totale dei posti disponibili e la loro diffusione è stata sia geografica che sociale; nel 1989 ce n'erano 102 nei maggiori agglomerati urbani, 138 nelle aree rurali e 326 negli agglomerati piccoli e medi, con un aumento dell'eterogeneità sociale dei genitori coinvolti.

Nel gennaio del 1994,⁸ gli asili nido parentali erano 720, con una disponibilità complessiva di 10.800. Di essi, 477 offrivano 7.300 posti multifunzionali, che coniugavano cioè asili nido collettivi e ludoteche, e davano lavoro a 3.000 occupati a tempo pieno. In una prospettiva più generale, le iniziative di assistenza all'infanzia caratterizzate dalla partecipazione dei genitori hanno creato, negli ultimi dieci anni, i due terzi dei nuovi posti di lavoro nel settore.

Iniziative nel settore dell'assistenza domiciliare

Anche nel settore dell'assistenza domiciliare, si trovano associazioni che, nonostante le differenze di dimensione e di tradizioni, prestano attenzione agli utenti e ai lavoratori e cercano di instaurare con le famiglie e gli addetti relazioni simili a quelle che caratterizzano i nidi parentali. Dal momento che non è possibile analizzare il complesso delle associazioni per illustrare il processo in atto, faremo riferimento a un caso particolare.

*Etre*⁹ è un'associazione che ha come obiettivo la creazione di reti di assistenza domiciliare fatte di piccoli centri di assistenza per anziani o per

⁸ Cfr. Ministère de la Santé publique et de l'Assurance-Maladie (1995).

⁹ L'acronimo sta per *Écouter, Travailler, Rencontrer, Espérer* o, in italiano, *Ascolta, Lavora, Incontra, Spera*. *Etre* è anche il corrispondente francese di "essere".

persone non autosufficienti.¹⁰ Perché prolungare la vita se non per renderla piacevole fino alla fine? E' stato nel tentativo di rispondere a questo interrogativo che un gruppo di persone, che avevano condiviso esperienze comuni sia nella vita professionale che in quella privata, valutarono criticamente il modo prevalente di concepire la terza età.

A partire dalla sensazione di non essere ascoltati nei rapporti quotidiani con i servizi socio-sanitari, fu questo ripensamento del modo di concepire la terza età che convinse i promotori dell'iniziativa che c'era bisogno di soluzioni innovative. Con la concreta stesura di un progetto, la loro idea prese forma. Chiamarono l'iniziativa "Invecchiare e morire in città" e nello statuto definirono gli obiettivi dell'associazione nel modo seguente:

“aiutare le persone a continuare a vivere in casa; offrire servizi che mettano le famiglie in grado di mantenere in casa le persone fisicamente o psichicamente non autosufficienti, attraverso la fornitura di assistenza di tipo educativo, psicologico o materiale; permettere inoltre alle famiglie e agli individui di prendersi cura delle persone non autosufficienti, così da reintrodurre l'handicap, la terza età e la morte nella vita quotidiana”.

I promotori si incontrarono con molte persone e istituzioni, tra cui i servizi regionali, i rappresentanti politici di molti comuni, le amministrazioni che operavano nel settore, le associazioni, i sacerdoti, i professionisti del settore sanitario. Essi riuscirono così a organizzare più di quaranta incontri, ottenendo ampio sostegno alle loro idee e interessando gli interlocutori alla filosofia del progetto e mostrando che non esistevano iniziative simili a livello locale.

Etre ha un direttore impegnato nello sviluppo del progetto comunitario e uno staff amministrativo che coordina i dipendenti e gli utenti. Il numero dei dipendenti impegnati nell'assistenza agli anziani è volutamente limitato a sessanta persone per settanta famiglie assistite, in modo da assicurare un frequente contatto personale diretto. L'associazione non offre soltanto assistenza domiciliare, ma lavora anche per la creazione di piccoli centri o unità di assistenza alle persone disabili, integrandovi anche le famiglie interessate. Il personale di un centro di assistenza comprende una direttrice o coordinatrice (a tempo pieno), due assistenti e

¹⁰ Per una descrizione più completa cfr. Laville e Gardin (1996).

sette persone per la copertura delle notti e dei fine settimana. Negli organi di gestione dell'associazione ci sono tredici volontari. Tutti i volontari forniscono assistenza quotidiana alle persone che vengono prese in carico. Le organizzazioni di questo tipo hanno trovato molti ostacoli nel loro sviluppo e hanno sentito quindi la necessità di unire le proprie forze a quelle di altri gruppi che lavorano su progetti simili; è questa la ragione per cui i fondatori di *Etre* hanno cominciato a partecipare all'ADSP, un'organizzazione con orientamenti nuovi e dinamici nel campo dei servizi di prossimità.

Dal 1989 l'ADSP ha riunito diverse categorie di soggetti come manager dei servizi, finanziatori e promotori dei progetti, dipendenti e rappresentanti di istituzioni e associazioni, sindacalisti, ricercatori e accademici. La rete così creata non è specializzata in un solo settore di attività, ma è costituita intorno ad un'idea comune e originale dei servizi di prossimità. Tale idea può riassumersi in due concetti chiave:

- i servizi di prossimità sono un vero e proprio settore economico. A causa dell'evoluzione sociale e demografica, c'è una forte domanda sociale che non può più essere affrontata attraverso soluzioni "caso per caso", che rischiano di ridurre questo potenziale bacino di occupazione a nulla più che un modo per occupare persone svantaggiate;
- in ogni caso questi servizi, per la loro particolare natura, possono essere forniti solo da una nuova forma organizzativa e imprenditoriale in grado di utilizzare diversi tipi di risorse finanziarie e non fondata solo su specifiche soluzioni contrattuali.

A differenza di quanto avviene nei servizi pubblici, i servizi di prossimità (Berger e Michel, 1998) cercano di coinvolgere gli utenti nella pianificazione e nella gestione del servizio. A differenza delle politiche contro la disoccupazione, essi mirano a non confondere i servizi di prossimità con occasioni di inserimento lavorativo di persone svantaggiate. A differenza delle politiche di sostegno incentrate sul numero di posti di lavoro creati, essi mirano a consolidare l'occupazione attraverso la creazione di gruppi collettivi. A differenza, infine, degli stessi servizi offerti da imprese for-profit, essi non condizionano la loro attività ai finanziamenti pubblici, né riducono il ruolo degli utenti a quello di semplici consumatori, tentando invece di coinvolgerli come cittadini.

3. Politiche pubbliche e imprese sociali

A partire dalla metà degli anni Ottanta, a causa della crescita della domanda di servizi alla persona, la spesa pubblica per i servizi sociali ha iniziato a risultare insufficiente: essa era infatti legata a risorse che dipendevano dal tasso di crescita economica. Il suo rallentamento ha determinato la crisi dello Stato sociale, tanto che lo sviluppo dei servizi di prossimità è sempre più spesso visto come un modo per frenare la spesa sociale, oltre che per creare posti di lavoro.

L'evoluzione delle politiche pubbliche

I primi tentativi di sviluppare i servizi di prossimità attraverso nuove politiche pubbliche erano fondati sulla constatazione che, a fronte di un certo ammontare di bisogni insoddisfatti, vi erano molte persone disoccupate. E' sembrato quindi logico incoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro in un'area in grado di fornire risposte a evidenti bisogni. L'accesso dei disoccupati a queste occupazioni è stato quindi facilitato dall'introduzione di forme di occupazione intermedie tra la disoccupazione e l'assistenza sociale. Tra questi lavori "ponte" i più noti sono il programma per l'occupazione giovanile (*Travaux d'utilité collective*) con i cosiddetti "contratti di impiego-solidarietà" (*Contrats emploi-solidarité*) e con il successivo riconoscimento delle "associazioni di mediazione" (*Associations intermédiaires*) per la fornitura di lavoro temporaneo.

Questi programmi hanno avuto diverse conseguenze negative soprattutto perché hanno confuso lo sviluppo dei nuovi servizi con le politiche di integrazione lavorativa. Essi hanno così determinato una svalutazione dei nuovi posti di lavoro dal momento che, in servizi in cui era richiesto un alto livello di professionalità, ponevano maggiore enfasi sull'integrazione dei disoccupati nel mercato del lavoro che sull'attenzione agli utenti. I destinatari del programma si sono trovati inoltre a dover svolgere lavori rispetto ai quali non avevano alternative, e che venivano assegnati solo sulla base del fatto che erano disponibili in quel determinato momento, senza alcuna attenzione alla corrispondenza tra professionalità offerta e domandata. I lavori offerti ai disoccupati oltre a lasciare loro ben poche possibilità di scelta, erano anche temporanei, e non era prevista alcuna attività formativa. Questo stato di cose creò diversi problemi, specialmente in considerazione del fatto che il set-

tore esige un elevato livello di competenze di tipo relazionale. Infine, lo sviluppo dei servizi fu ostacolato anche dal turnover implicito nei programmi di lavoro temporaneo.

Quando, a partire dagli anni Ottanta, ci si rese conto di questi problemi vennero prese alcune misure finalizzate a dotare gli utenti delle risorse necessarie a pagare i servizi, senza fare ricorso alle politiche di sostegno all'occupazione.

Nel campo dell'assistenza all'infanzia, ad esempio, furono introdotti sussidi come il "sussidio per l'assistenza all'infanzia a domicilio" (*Allocation de garde d'enfant à domicile*) e l'"aiuto alla famiglia per l'assunzione di una collaboratrice riconosciuta" (*Aide à la famille pour l'emploi d'une assistente maternelle agréée*). Nel campo dell'assistenza domiciliare furono introdotte l'indennità di accompagnamento e alcune esenzioni fiscali e contributive per quei privati che avessero impiegato del personale a domicilio.

Queste misure, essendo applicabili solo ai privati, discriminavano le associazioni che offrivano lo stesso servizio; di conseguenza, fu creata la speciale categoria della "associazione mandataria", cui è consentito accedere alle stesse facilitazioni previste per i privati. I lavoratori che operano in queste associazioni non dipendono dalle stesse, essendo queste soltanto degli intermediari, ma dipendono direttamente dal nucleo familiare presso cui operano.

Molte associazioni hanno adottato lo status di associazioni mandatarie. Ad esempio, l'Unione nazionale delle associazioni per l'assistenza domiciliare in ambiente rurale (*Union nationale d'aide à domicile en milieu rural*) forniva nel 1994 il 30% delle ore di lavoro attraverso associazioni mandatarie, contro il 18% del 1992.

Tutte queste misure si proponevano di favorire l'impiego stabile di personale da parte delle famiglie, in contrasto con le precedenti politiche a favore dell'accesso temporaneo al lavoro. Il nuovo obiettivo del programma di "lavoro familiare" era quindi la creazione di "posti di lavoro veri". La principale innovazione di questo programma fu l'introduzione di crediti d'imposta per tutti i nuclei familiari soggetti a tassazione che creassero lavoro a domicilio.¹¹ Nonostante siano state adottate altre misure per favorire le associazioni, il programma di lavoro familiare ha sostanzialmente teso a stimolare la conclusione di contratti tra famiglie e

¹¹ Tale credito di imposta fu innalzato da una soglia iniziale di 17.800 FF (2.744 Euro) nel 1991 a 45.000 FF (6.860 Euro) nel 1995.

lavoratori. Secondo le associazioni di rappresentanza degli imprenditori privati, questo sistema non consentiva un'adeguata organizzazione dell'offerta. Secondo la Confederazione degli imprenditori (CNPFF – *Conseil national du patronat français*), che ha fatto di questo uno dei suoi cavalli di battaglia, era necessario “rimuovere gli ostacoli alla nascita di un mercato dei servizi familiari, posto che vi è una forte domanda di questi servizi”.¹² Secondo la stessa Confederazione, gli investimenti commerciali in questo settore sarebbero risultati convenienti solo se gli stessi benefici concessi alle famiglie per l'assunzione diretta di lavoratori a domicilio fossero stati estesi anche ai lavoratori dipendenti da imprese private.

Queste critiche all'assetto organizzativo del settore sottendono la convinzione che anche la produzione di servizi di prossimità debba essere organizzata secondo logiche di mercato. Solo così il settore privato sarebbe in grado di portare nei servizi di prossimità “la sua competenza, la sua competitività e le sue capacità gestionali”. Secondo la CNPFF, una volta restituita la libertà di scelta al consumatore, un servizio di qualità fornito dalle imprese sarebbe in grado di conquistare la fiducia di quest'ultimo più dei fornitori alternativi. Sulla base di queste convinzioni e attraverso un'intensa opera di *lobbying*, il Sindacato delle imprese di servizi alla persona (*Syndicat des entreprises de services aux personnes*) fondato dalla CNPFF e comprendente alcuni dei più grandi gruppi privati, è riuscito ad ottenere nel 1996, l'estensione alle imprese delle esenzioni fiscali previste per le famiglie che impiegano collaboratori familiari.

Questa evoluzione delle politiche pubbliche ha, naturalmente, influito sul ruolo ricoperto dai servizi pubblici e dalle associazioni: nell'assistenza all'infanzia, sebbene la presenza dei privati for-profit sia ancora molto debole, il servizio pubblico ha perso il monopolio della fornitura dei servizi, mentre le associazioni hanno visto ridursi la propria presenza nel settore dell'assistenza domiciliare.

La discriminazione contro le associazioni nelle politiche nazionali

L'evoluzione delle politiche pubbliche nazionali nel settore dei servizi di prossimità a favore di una regolamentazione basata sulla competitività, si è tradotta in termini pratici in una discriminazione nei confronti delle imprese sociali. Secondo l'ACEPP, nell'assistenza alla prima infanzia do-

¹² Questa citazione e la seguente sono tratte da una pubblicazione dal Consiglio nazionale dei lavoratori francesi: *Comité de liaison des services CNPFF* (1994, pp. 24-44).

ve le associazioni formate da genitori e operatori professionali hanno garantito i due terzi dei posti creati nell'arco degli ultimi dieci anni, le misure che sono state adottate per attivare risorse dal lato della domanda vanno principalmente a beneficio di modalità non collettive di assistenza all'infanzia, e di fatto ignorano le specificità delle nuove iniziative sociali.

Il settore dell'assistenza alla prima infanzia è caratterizzato dalla separazione tra "lavoro nero" e assistenza ufficiale e tra fornitura del servizio su base individuale o collettiva e la maggioranza dei servizi è fornita in modo informale. Per far fronte a questa situazione, negli ultimi anni è stata data priorità alla creazione o alla regolarizzazione dei posti di lavoro nel settore; le nuove misure adottate a favore delle operatrici a domicilio e dei collaboratori domestici sono prova che l'approccio seguito è però quello di favorire il lavoro a domicilio.

Sono state poste inoltre le precondizioni per attribuire uno status riconosciuto a queste forme di lavoro sia attraverso l'introduzione di corsi di addestramento obbligatori per le operatrici a domicilio, sia attraverso la politica della CAF, che ha sostenuto la possibilità che anche i collaboratori domestici possano fornire servizi di sorveglianza dei bambini.

La necessità di creare nuovi posti di lavoro ha spinto lo Stato a prevedere misure non applicabili alle forme collettive di sorveglianza infantile, creando di conseguenza (ACEPP, 1996) distorsioni nella concorrenza: le detrazioni fiscali per i lavoratori familiari, infatti, possono arrivare a 8.860 Euro annui per una persona che accudisca il bambino presso il domicilio del datore di lavoro, mentre le famiglie che si avvalgono delle associazioni per i servizi di sorveglianza dei bambini non possono usufruire delle stesse detrazioni.

Anche un sussidio come la *Allocation de garde d'enfant à domicile* è attribuito in modo iniquo, dal momento che non prende in considerazione le differenze di reddito e non garantisce alcuna copertura ai genitori che optano per i servizi di sorveglianza collettivi.

A fronte di questa situazione discriminatoria l'ACEPP ha formulato le seguenti proposte:

- armonizzare le politiche riguardanti la sorveglianza dei bambini, in modo da permettere alla famiglia di scegliere realmente il servizio in base alla qualità piuttosto che alle sole considerazioni economiche;
- riconoscere il ruolo e la specificità delle associazioni che gestiscono le strutture di sorveglianza collettive; il contributo del volontariato

deve essere contemplato tra i costi, in modo da correggere l'ammontare del finanziamento pubblico concesso a tali iniziative; deve essere inoltre previsto un aumento del sussidio qualora l'assistenza all'infanzia sia fornita a famiglie con problemi di integrazione sociale o a basso reddito;

- aumentare fino a 6.860 Euro le detrazioni fiscali, attualmente limitate a 572 Euro, per i costi dell'assistenza collettiva all'infanzia, portandole allo stesso livello previsto per i collaboratori familiari.

Secondo l'ACEPP, queste proposte non mirano ad avvantaggiare i servizi collettivi di assistenza all'infanzia, ma vogliono piuttosto consentire ai genitori di scegliere fra diverse forme di assistenza, ricevendo il giusto sostegno da parte delle autorità pubbliche. È paradossale che siano oggi penalizzate le forme collettive di assistenza all'infanzia, nonostante queste offrano maggiori garanzie sia ai genitori che ai lavoratori. Inoltre, le recenti modifiche alla legge in materia di servizi alla famiglia concedono gli stessi vantaggi fiscali alle famiglie che si avvalgono di lavoratori provenienti da un'impresa privata e a quelle che li assumono direttamente, ma non considerano le forme associative di assistenza all'infanzia; in altre parole, le iniziative delle associazioni non ricevono lo stesso trattamento di favore che è riservato ai nuclei familiari e alle imprese. Quanto detto vale anche per l'assistenza domiciliare, dove la sovrapposizione di vecchie forme di finanziamento e di nuovi sussidi agli utenti ha reso più complesse le procedure, complicando il lavoro dei fornitori di servizi e rendendo più difficile per gli utenti scegliere tra servizi diversi. Esistono, infatti, quattro tipologie di sussidi: 1) sussidi in natura, come l'assistenza domiciliare prevista per legge o facoltativa; 2) sussidi in denaro; 3) agevolazioni fiscali; 4) esenzioni dai contributi sociali. Ciò rende il sistema inestricabile, come ha dimostrato il rapido sviluppo dei servizi resi dalle associazioni mandatarie. Le associazioni presenti da tempo nel settore, che hanno dovuto adottare il nuovo status di associazioni mandatarie, vedono i loro dipendenti assunti da una pluralità di datori di lavoro privati. Il risultato è che le condizioni di lavoro e retributive sono diverse in ciascuna ora del giorno. Si crea così una situazione che danneggia non solo i lavoratori, ma anche la qualità del servizio.

In un certo senso si può affermare che le modalità recentemente adottate per promuovere la domanda abbiano creato un "bonus per una

qualità scadente”, favorendo un sistema di pagamento per prestazione; invece di privilegiare la qualità, si è posta attenzione solo al prezzo. La mancanza di un’azione collettiva volta a strutturare l’offerta implica che non venga più dedicato tempo alla formazione e alla cooperazione tra lavoratori ed utenti, a favore delle ore di lavoro “produttive” e quindi retribuite; ciò è ancora più grave dal momento che le caratteristiche dei servizi comportano l’isolamento dei lavoratori in un settore dove le opportunità di incontro e di confronto sono cruciali per prevenire la frammentazione dell’offerta.

Il risultato finale è che le associazioni, che sono di gran lunga i maggiori datori di lavoro nel settore dell’assistenza domiciliare, si trovano ad affrontare un pericoloso dilemma: o dare meno peso alla qualità per rimanere competitive, o puntare alla qualità e mettere a rischio il loro equilibrio di bilancio. Il rapido sviluppo del settore ha fortemente indebolito la loro posizione e questo non aiuta a promuovere miglioramenti, né favorisce atteggiamenti di apertura nei confronti dei bisogni degli utenti.

A differenza della tradizionale normativa statale che raggruppa gli utenti in categorie, la regolazione basata sulla concorrenza, di mercato o di quasi-mercato, considera i servizi di prossimità come servizi che possono essere modellati su misura dell’utente individuale. Essa ignora tuttavia il fatto che, pur producendo benefici privati per gli utenti, questi servizi generano anche benefici collettivi per l’intera comunità; in altre parole, essi generano delle esternalità positive collettive. Inoltre, la regolazione basata sulla concorrenza non tiene conto che i servizi di prossimità influenzano anche le relazioni sociali, nel senso che promuovono il senso civico dei cittadini.

Essa privilegia invece il sostegno al consumo e all’occupazione che, per quanto importanti, non possono rappresentare gli unici obiettivi dell’azione pubblica. Le autorità pubbliche dovrebbero invece intervenire nella regolamentazione dell’assistenza all’infanzia anche in base ad altri principi; come hanno evidenziato Nyssens e Petrella (1996), l’intervento può avvenire in nome di principi di equità sociale, come la volontà di garantire l’accesso universalistico a determinati servizi; oppure al fine di produrre delle esternalità positive come, ad esempio, favorire l’accesso delle donne al mercato del lavoro o la socializzazione dei bambini; oppure ancora per garantire un’elevata qualità del servizio, attraverso l’introduzione di standard minimi in un settore in cui gli utenti

hanno difficoltà a valutare proprio la qualità. Ricapitolando, l'assistenza domiciliare e l'assistenza all'infanzia, che sono a lungo state reputate servizi collettivi e cioè servizi che devono essere finanziati e controllati dalle autorità pubbliche, sono sempre più considerate servizi privati, in grado di creare posti di lavoro e nel cui acquisto i consumatori debbono avere libertà di scelta.

Questa evoluzione, peraltro, è frutto di una separazione semplicistica tra servizi collettivi e servizi privati: i servizi di prossimità tuttavia non possono essere considerati né come esclusivamente collettivi né come esclusivamente privati. Se da un lato è vero che si tratta di servizi il cui consumo è divisibile, essi sono però anche servizi che richiedono una normativa pubblica dal momento che non producono soltanto dei vantaggi privati, ma anche dei benefici collettivi, soprattutto in termini di giustizia sociale e di eguaglianza.

Tendenze innovative nelle politiche regionali

Valorizzare le peculiarità dei servizi di prossimità – come quella di essere al contempo individuali e collettivi – è lo scopo di alcune forme emergenti di intervento pubblico che si distinguono chiaramente dalla tendenza dominante a livello nazionale a produrre norme fondate sulla concorrenza.

Questi tentativi stanno gradualmente portando a un'evoluzione dei metodi e degli obiettivi dell'intervento pubblico: un cambiamento in grado di contribuire ad uno sviluppo sociale ed economico che mobilita la società civile, garantendo allo stesso tempo il rispetto dei principi di giustizia e di qualità della vita.

Un esempio interessante in questa direzione è costituito dalla politica varata nel 1996 dal Consiglio regionale del Nord-Pas-de-Calais che è stata “studiata per fornire un inquadramento delle attività professionali e per assicurare che tali attività siano radicate nella realtà sociale”, al fine di “promuovere lo sviluppo di attività sostenibili, durevoli e accessibili a tutti”.¹³ L'obiettivo principale di questa politica è la riforma del sistema amministrativo locale in modo che esso possa essere di sostegno alle nuove iniziative, anche in considerazione del fatto che la Regione sembra essere il livello più appropriato per rafforzare un'economia con radi-

¹³ Brani tratti dalla relazione di G. Hascoët, vicepresidente del Consiglio regionale Nord-Pas-de-Calais (Hascoët, 1996, p. 2).

ci locali. L'intervento parte dal presupposto che i servizi di prossimità possano essere erogati in diverse forme:

- da imprese private, nel caso dei servizi destinati a gruppi specifici di utenti che hanno sufficienti mezzi economici, possono pagare per il servizio e hanno informazioni attendibili sulla qualità dello stesso;
- dai servizi pubblici gestiti nell'interesse generale; dal momento che non possono essere finanziati dal mercato essi devono essere sostenuti da risorse pubbliche, cosa che richiede una trattativa tra le autorità pubbliche o parapubbliche e le istituzioni;
- da imprese sociali che, nel tentativo di creare un'economia civile basata sulla solidarietà, possono combinare risorse di mercato (attraverso la vendita dei servizi agli utenti abbienti), risorse pubbliche (attraverso accordi con partner pubblici) e risorse non monetarie (forme di impegno volontario).

In questa prospettiva le autorità della regione Nord-Pas-de-Calais hanno adottato tre nuove misure: il riconoscimento del diritto di intraprendere iniziative; il rafforzamento e lo sviluppo dei servizi esistenti; l'adeguamento delle modalità di finanziamento. Il riconoscimento del diritto di intraprendere iniziative di questo tipo è finalizzato a porre rimedio alla disegualianza creata da una situazione in cui il supporto istituzionale è fornito soltanto a quegli imprenditori che già dispongono di risorse finanziarie o che hanno le conoscenze "giuste". In concreto, le autorità pubbliche si impegnano a finanziare quei progetti che si propongono di creare lavori professionali e di contribuire al rafforzamento della coesione sociale. Il tutto a condizione che gli organizzatori del progetto siano disposti a lavorare con il sostegno dei servizi pubblici. Resta il fatto che chi propone il progetto, talvolta, non è pagato durante i mesi che impiega per organizzare l'attività – il che si traduce in una selezione *de facto* tra i potenziali promotori. Il Consiglio regionale si propone di risolvere questo problema organizzando corsi di formazione retribuiti e assegnando un ammontare prestabilito di ore di lavoro alla progettazione dell'attività.

Oltre all'assistenza per la definizione del progetto e alla formazione, viene anche fornito un sostegno allo *start up* dell'iniziativa. In questa fase una delle difficoltà maggiori è costituita dal finanziamento dei ruoli direttivi durante i primi tre anni di operatività, sia a causa del tempo necessa-

rio per stabilire un rapporto di fiducia con i partner e con gli utenti prima dell'avvio dell'attività, sia per il fatto che bisogna rendere disponibili varie risorse. Per disincentivare il ricorso a soluzioni approssimative, si forniscono due tipi di sostegno allo *start up*: risorse che, essendo finalizzate alla creazione di ruoli direttivi, diminuiscono nell'arco dei tre anni e risorse per la formazione del capitale umano.

Al fine di rafforzare e sviluppare i servizi è necessario anche fornire un preciso status professionale ai lavoratori. In tal senso l'ente regionale si impegna ad adottare misure a favore del riconoscimento di questo status, a condizione che esse comprendano un meccanismo di valutazione che migliori la conoscenza del modo di operare delle strutture esistenti. Le informazioni raccolte durante la fase di diagnosi e verificate da un comitato di valutazione vengono quindi utilizzate per definire, assieme ai servizi interessati, nuove forme di gestione e progetti di formazione sul lavoro. Durante la fase di consolidamento del servizio, l'impegno dei volontari viene stimolato attraverso varie forme di sostegno, anche finanziarie. Viene inoltre promosso il coinvolgimento degli utenti. Piuttosto che favorire il ricorso al volontariato per sostituire lavoratori remunerati, a causa della mancanza di finanziamenti, questi interventi cercano di assicurare una chiara distinzione dei ruoli tra professionisti retribuiti e volontari.

Infine, con riguardo alla riforma delle modalità di finanziamento e all'attivazione di risorse dal lato della domanda, il Consiglio regionale ha fissato dei limiti alla propria azione; ciò nella convinzione che l'azione pubblica sia legittimata ad attivare risorse solo qualora essa sia destinata a promuovere l'accesso universalistico ai servizi. Il Consiglio regionale rifiuta quindi di prendere direttamente parte alle attività, o di attivare risorse dal lato della domanda che possano creare nuove discriminazioni o accentuare le diseguaglianze nell'accesso ai servizi; nondimeno, esso è impegnato a dare assistenza a soluzioni sperimentali che assicurino l'accesso ai servizi. L'approccio descritto si differenzia per l'attenzione dedicata alle reti di associazioni sia dal tradizionale intervento statale che dalle politiche di promozione della concorrenza. In vigore da due anni, esso ha già permesso la creazione di diverse centinaia di posti di lavoro, ma ha anche contribuito a promuovere un dibattito pubblico.

Conclusioni

Le imprese sociali rappresentano una reazione contro il fenomeno dell'isomorfismo istituzionale che ha colpito varie componenti dell'economia sociale francese.¹⁴ Per evitare di assumere un ruolo simile alle amministrazioni pubbliche, i promotori delle nuove associazioni hanno tentato di svincolarsi dalla supervisione dello Stato a cui queste organizzazioni sono state lungamente sottomesse. Allo stesso tempo essi hanno optato per un inquadramento giuridico di tipo associativo, posto che l'associazione, pur presentando nella sua forma attuale un certo numero di problemi,¹⁵ rappresenta in Francia la forma più semplice e flessibile per organizzare imprese sociali. Le imprese sociali mirano a garantirsi autonomia gestionale, non facendo ricorso soltanto a risorse di tipo commerciale. Al contempo, la giustizia sociale che esse vogliono promuovere e i benefici collettivi che forniscono richiedono, per sopravvivere nel lungo periodo, delle forme di finanziamento pubblico. Combinare risorse commerciali e non commerciali non è del resto un obiettivo facile da raggiungere, in quanto richiede la creazione di partnership complesse e va a scontrarsi con una logica settoriale molto radicata. Le imprese sociali possono superare questi ostacoli solo se dimostrano le loro capacità di sviluppare servizi basati sulle esperienze di vita dei vari stakeholder. Ciò è vero soprattutto per l'assistenza all'infanzia e per l'assistenza domiciliare, settori in cui entrano in gioco anche risorse supplementari, non provenienti dallo Stato o dal mercato, e che ricorrono spesso all'impegno dei volontari. La disponibilità di apporti di questo tipo dipende dalla posizione che le imprese sociali riescono ad occupare nell'ambito delle relazioni personali e delle reti sociali. Questa capacità ha, inoltre, delle implicazioni politiche: se si considera che il futuro della democrazia dipende dal senso di appartenenza a una realtà comune, il consolidarsi di reti di imprese che perseguono finalità sociali non può

¹⁴ È degno di nota che, nel fare ciò, esse hanno generato un dibattito in seno al movimento delle cooperative di produzione che, al Congresso di Lille, nell'ottobre 1994, è sfociato nell'adozione della seguente dichiarazione: "Il movimento cooperativo lavorerà per arrivare alla formulazione di uno status speciale, sul modello di quello del movimento delle cooperative sociali italiane, che consenta nuove forme di partnership tra utenti, lavoratori volontari e dipendenti".

¹⁵ Tra cui problemi come la raccolta di risorse proprie, l'attribuzione di responsabilità personale in capo al presidente, la mancanza di un chiaro regime fiscale, ecc.

che sostenere e rafforzare questo senso di appartenenza. La capacità di elaborare soluzioni innovative, diverse da quelle offerte dallo Stato e dal mercato, costituisce il principale vantaggio delle imprese sociali che operano nei servizi di prossimità.

Il loro sviluppo futuro dipenderà comunque dalla capacità di stimolare il rinnovamento delle politiche pubbliche. In particolare, tra i cambiamenti necessari vi è la modifica delle forme giuridiche in vigore in Francia; a tale riguardo, ci si chiede se le forme associative o cooperative debbano essere adattate o se ci sia piuttosto bisogno di uno statuto nuovo e specifico dell'impresa sociale. La centralità di questo interrogativo è stata del resto confermata nel 1999 da una serie di indagini sulle imprese sociali tra cui una ricerca commissionata dal Ministro del lavoro e della solidarietà, un Gruppo di lavoro del Consiglio nazionale per la cooperazione e le cooperative sociali e un Gruppo di lavoro della Fondazione per lo sviluppo della vita associativa.

L'economia sociale nata nel diciannovesimo secolo guarda ora allo sviluppo di forme organizzative adeguate a portarla nel ventunesimo, ma al di là dei problemi di status, il suo futuro dipende dall'affermarsi di un modello di sviluppo fondato più di quello attuale sulla solidarietà. Come ha sostenuto Lipietz, queste problematiche vanno iscritte nel più ampio contesto della costruzione di "un terzo settore dell'economia fondato sulla solidarietà" (Lipietz, 1998, p. 3). La creazione nel 2000 del "Ministero per l'Economia civile fondata sulla solidarietà"¹⁶ è la dimostrazione che questi temi stanno diventando realtà.

¹⁶ Il Ministro in carica è G. Hascoët che è stato il responsabile delle politiche attuate dal Consiglio regionale Nord-Pas-de-Calais.

Bibliografia

- ACEPP (1996), *Manifeste de l'Association des collectifs-enfants-parents-professionnels*, Paris, ACEPP.
- Alix N., Castro S. (1990), *L'entreprise associative: aspects juridiques de l'intervention économique des associations*, Paris, Economica.
- Archambault E. (1996), *Le secteur sans but lucratif – Associations et fondations en France*, Paris, Economica.
- Berger A., Michel G. (1998), *Des services de proximité? Oui, mais lesquels?*, in *Topo-guide des flivics de proximité*, Paris, ADSP, Desclee de Brouwer.
- Bernier A., Estivill J. (1997), *Des pratiques différentes, une volonté commune*, Paris, CNEI.
- Bidet E. (1997), *L'économie sociale*, Paris, Le Monde Éditions.
- Combes J. (1989), *Les Crèches parentales, lieux d'ancrage de réseaux de solidarité*, Paris, Département recherches-actions, ACEPP.
- Comité de liaison des services CNPF (1994), *Les services à la personne. Services aux consommateurs et services de proximité: des marchés à développer par l'innovation dans l'offre et par le professionnalisme des intervenants*, Paris, CNPF.
- Croff B. (1994), *Seules – Genèse des emplois familiaux*, Paris, Éditions Métailie.
- Defourny J., Favreau L., Laville J.L. (a cura di) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclee de Brouwer.
- Demoustier D., Hofman B., Ramisse M.L. (1996), *Connaissance des associations du secteur sanitaire et social*, Equipe de socio-économie associative et coopérative, Institut d'Études Politiques de Grenoble.
- Di Maggio P.J., Powell, W.W. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field*, "American Sociological Review", 48, 14, pp. 7-60.
- Enjolras B. (1996), *Associations et isomorphisme institutionnel*, "Revue des Etudes cooperatives, Mutualistes et Associatives", 75, 261, pp. 68-76.
- Evers A. (1993), *The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare Systems*, in Evers A. e Svetlik I. (a cura di), *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Aldershot, Avebury.
- Fitoussi J.P. e Rosanvallon P. (1997), *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Le Seuil.
- Giddens A. (1997), *Oltre la destra e la sinistra*, Bologna, Il Mulino.
- Hascoët G. (1996), *Le développement des services de proximité*, Région Nord-Pas-de-Calais, Conseil Régional, Lille.
- Jeanet T.H. (1995), *L'économie sociale dans le contexte français*, "Revue des Études Cooperatives, Mutualistes et Associatives", 256, pp. 17-25.
- Laville J.L. (a cura di) (1992), *Les services de proximité en Europe*, Paris, Syros-Alternatives.
- Laville J.L. e Gardin L. (1996), *Les services de proximité: un choix de société*, Paris, CRIDALSCI (CNRS-IRESO).

Leprince E. (1985), *Accueillir les jeunes enfants*, CNAF, Espace et familles, résumé de thèse.

Lipietz A. (1998), *L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, rapporto provvisorio per il Ministero del Lavoro e degli Affari sociali.

Manoa J.Y., Raul D. e Vienney C. (1992), *Les institutions de l'économie sociale en France. Identifications et mesures statistiques*, in Defourny J. e Monzon Campos J.L. (a cura di), *Économie sociale – The Third Sector*, Bruxelles, De Boeck.

Ministère de la Santé publique et de l'Assurance-Maladie (1995) SES, *Info rapides*, n. 63.

Nogues H., Bouget B., Tymen J. e Brovelli G. (1984), *Politique d'aide ménagère en Loire-Atlantique*, Centre d'études des besoins sociaux, Faculté de Nantes, Nantes.

Nyssens M. e Petrella E. (1996), *L'organisation des services de proximité à Charleroi: vers une économie plurielle?*, "Les cahiers du Cerisis" , 96/1, Charleroi.

Passaris S. (1984), *La participation parentale dans les modes de garde de la petite enfance*, 4 tomes, CIRED, Paris, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

Vienney C. (1994), *L'économie sociale*, Paris, La Découverte.

Capitolo 5

Germania

Le imprese sociali come “ponte” tra occupazioni

Adalbert Evers¹ e Matthias Schulze-Böing²

Introduzione³

Negli anni Novanta l'economia tedesca non ha certo raggiunto dei risultati soddisfacenti nella creazione di posti di lavoro. Nei nuovi Länder dell'Est, infatti, si è verificato un rapido declino dell'occupazione a causa delle profonde ristrutturazioni connesse alla trasformazione dell'economia pianificata in economia di mercato. I posti di lavoro nell'Est sono diminuiti da circa 10 milioni nel 1990 a 6 milioni nel 1993 e sono rimasti su questo livello negli anni seguenti. D'altro canto nei Länder dell'Ovest, dopo una notevole crescita nel 1991 e nel 1992 (il cosiddetto “boom della riunificazione”), il numero degli occupati è calato fino a 28 milioni, una soglia già raggiunta nel 1990.

Il tasso di disoccupazione è salito all'11,4% (il livello più alto dal dopo guerra) e le persone ufficialmente disoccupate sono milioni. Il *gap* da colmare per raggiungere il pieno impiego, considerando anche i soggetti temporaneamente iscritti a programmi pubblici di creazione di lavoro e in programmi di formazione, e la “quota silenziosa” dei ritirati dal mercato del lavoro, è stato calcolato in circa sette milioni (European Commission, 1998b).

L'analisi delle cause di questa situazione presenta molti aspetti controversi. Essa viene attribuita, alternativamente, ad un mercato del lavoro poco flessibile, ad un'elevata pressione fiscale, alla carenza di un settore dei servizi dinamico e alla persistenza degli alti costi legati alla riunifica-

¹ Università di Giessen.

² Department for Economic Development, Employment and Statistics, Comune di Offenbach am Mein.

³ Questo lavoro si basa su uno studio più dettagliato; si veda Evers, Schulze-Böing, Wech e Zühlke (1998).

zione e allo sviluppo dei nuovi Länder. Molti sono anche i dubbi sulla possibilità di invertire l'attuale tendenza alla riduzione della domanda di lavoro. In futuro è tuttavia possibile che la partecipazione al lavoro retribuito non abbia più lo stesso valore ai fini dell'integrazione sociale; queste considerazioni, sollevate sia a livello accademico che di opinione pubblica, non hanno peraltro avuto, finora, alcun impatto sulle strategie e sulle politiche pubbliche. Tali politiche, infatti, da un lato perseguono la piena occupazione, mentre dall'altro tendono a ridurre i problemi dell'esclusione sociale a quelli occupazionali, per esempio pensando di poter contenere le disparità economiche esclusivamente attraverso interventi di promozione della crescita e dell'occupazione. Benché sia ormai nota la situazione delle aree urbane e di quelle rurali, affette da fenomeni di disgregazione sociale endemica, questi problemi sono ancora percepiti come materia di competenza dei servizi sociali o della pianificazione urbanistica, o tutt'al più come una sfida alla creazione di posti di lavoro per giovani e disoccupati di lungo periodo.

Le politiche pubbliche per l'occupazione si sono largamente basate su misure di formazione e riqualificazione professionale e su programmi di creazione di lavoro (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* o ABM), considerati alla stregua di un mercato del lavoro "parallelo" finanziato con risorse pubbliche. Queste misure⁴ hanno evitato le conseguenze più drammatiche dell'esclusione sociale dovuta alla disoccupazione. In alcune regioni della Germania orientale questo mercato del lavoro parallelo costituisce, dal punto di vista quantitativo, la parte prevalente dell'occupazione locale. Da più parti tuttavia si mette in dubbio l'efficacia di queste politiche centralistiche nel creare reddito temporaneo e posti di lavoro. Esse hanno evidentemente fallito sia nel creare più lavoro, e in particolar modo più lavoro stabile, sia nel combattere la disoccupazione di lungo periodo e l'esclusione sociale. Ne deriva che i programmi di creazione di lavoro stanno progressivamente perdendo consenso politico. L'opinione prevalente è che essi non siano realmente efficaci nel favorire la ristrutturazione del mercato del lavoro e la riduzione della disoccupazione. Una critica diversa, non inusuale a livello europeo, ma poco diffusa in Germania, si fonda sul convincimento che la natura complessa del fenomeno dell'esclusione sociale richieda risposte più approfondite rispetto ai programmi a favore della partecipazione al mercato del lavoro.

⁴ Per un quadro di insieme, si veda Schulze-Böing e Johrendt (1994).

Di recente, oltre a sperimentare diverse strategie alternative, si sta anche facendo ricorso a strumenti di mercato volti a favorire l'imprenditorialità, per aumentare rapidamente l'integrazione nell'economia di mercato tradizionale. Nello stesso tempo sono state introdotte modalità innovative per l'assegnazione dei posti di lavoro a gruppi di persone svantaggiate (metodo *Maatwerk*) e misure di sviluppo di forme di "rotazione nel lavoro".

A livello di governo centrale, comunque, è stata anche avanzata l'ipotesi di introdurre nuove forme di reddito misto (proveniente cioè sia da trasferimenti statali che dalla partecipazione ad attività produttive) per aumentare il numero dei posti di lavoro a basso reddito nei servizi. Tuttavia, anche dopo la svolta politica sancita dalle elezioni del 27 settembre 1998, i problemi dell'esclusione sociale vengono ancora affrontati soprattutto confermando l'obiettivo della piena occupazione.

1. Il terzo settore in Germania: una risorsa occupazionale nascosta?

In Germania, a differenza che in altri Paesi europei, il terzo settore ha svolto un ruolo piuttosto marginale nella strutturazione delle politiche dell'occupazione, nonostante la sua importanza economica ed occupazionale (Anheier, 1997; Zimmer e Priller, 1997). Basti pensare che sono circa 1.300.000 i dipendenti delle grandi federazioni non governative che forniscono larga parte dei servizi sociali, educativi e sanitari. Le due maggiori, e cioè Caritas e Diakonie (legate la prima alla chiesa cattolica e la seconda a quella protestante) occupano rispettivamente 400.000 e 300.000 dipendenti ciascuna, cifre superiori ai 240.000 lavoratori impiegati dalla più grande impresa commerciale, la Daimler-Benz. Queste organizzazioni, per altro legittimate dal principio di sussidiarietà che in Germania è sancito dalla Costituzione, svolgono un ruolo di primo piano nelle politiche sociali. La struttura delle loro fonti di finanziamento non si fonda tanto sulle contribuzioni dei soci (le chiese o altre fonti indipendenti), ma sui pagamenti per i servizi prestati o sui sussidi dello Stato, dei comuni e delle agenzie di sicurezza sociale. Il 90% del reddito delle strutture gestite dalle grandi organizzazioni non profit proviene, quindi, dallo Stato e dai fondi della sicurezza sociale e rappresenta il corrispettivo di

un pacchetto di servizi che solitamente è molto standardizzato. Date queste premesse, la creazione di nuovi posti di lavoro in questo settore può essere vista come un modo per ampliare l'impiego pubblico e le modalità tradizionali e non innovative di fornitura dei servizi.

Esiste, comunque, anche una parte del terzo settore meno visibile e più radicata nella realtà locale, formata da iniziative e organizzazioni che non sempre sono associate alle grandi organizzazioni non profit. Queste realtà si sono strutturate attorno a obiettivi sociali meno convenzionali come il degrado urbano, i nuovi problemi sociali, l'interesse per i gruppi deboli, la disoccupazione e l'esclusione sociale. Il loro finanziamento è garantito da fonti locali con carattere meno stabile, a volte da progetti a tempo determinato dei Länder, ma esse fanno ricorso anche alla solidarietà locale e, in larga misura, al volontariato.

Il consenso sociale verso queste iniziative è generato dal persistere della disoccupazione e dalla delusione per le politiche pubbliche dell'occupazione. Esiste, in particolare, la consapevolezza della necessità di elaborare proposte innovative che creino una relazione tra Stato e mercato, elemento trascurato dalle politiche prevalenti negli anni Ottanta e Novanta.

Le relazioni che queste associazioni e queste iniziative locali intrattengono con le tradizionali associazioni del welfare sono ambivalenti. Da una parte esse sono spesso percepite come concorrenti nella distribuzione delle limitate risorse pubbliche, mentre dall'altra molti dei servizi innovativi che offrono non sono direttamente in competizione con l'offerta esistente. Alcune delle grandi organizzazioni non profit, e in special modo la DPWV,⁵ che non è collegata ad alcuna delle chiese né al partito socialdemocratico, accolgono queste nuove iniziative al loro interno. I progetti pilota e gli esperimenti per lo sviluppo dell'economia locale, così come le nuove forme di finanziamento pubblico e privato e di fornitura di servizi sia su base professionale che volontaria, stanno comunque suscitando l'interesse della politica e della ricerca. I modelli sviluppati in altri Paesi europei, come la Francia, la Gran Bretagna e l'Italia, sono oggetto di studio e le linee guida e le raccomandazioni della Commissione europea sulla necessità di collegare la promozione dell'occupazione e lo sviluppo locale, costituiscono un importante impul-

⁵ Come altre organizzazioni non profit, la DPWV non ha come soci persone fisiche ma organizzazioni fornitrici di servizi.

so al processo di ridefinizione degli obiettivi e delle strategie politiche.

Alla luce di quanto si è sostenuto, nell'ambito del contesto tedesco, il concetto di impresa sociale può essere studiato soprattutto come uno strumento volto a favorire l'occupazione locale e l'inclusione sociale attraverso l'utilizzo di risorse ancora nascoste.

2. Le imprese sociali e il capitale sociale: aspetti teorici

Il termine impresa sociale dovrebbe essere considerato un concetto applicabile ad ogni organizzazione di terzo settore che operi per il bene comune con un approccio imprenditoriale. Esso, infatti, suggerisce l'idea che le organizzazioni di questo tipo siano in grado di conciliare un'attitudine imprenditoriale e un certo grado di orientamento verso il mercato, con scopi e attività sociali. Da questo punto di vista, pur differenziandosi da altre associazioni e da altre componenti del settore non profit, le imprese sociali possono essere considerate una tipologia organizzativa specifica del terzo settore. In altre parti di questo libro (capp. 9 e 10) si è chiarito perché noi riteniamo che la capacità di attivare il capitale sociale (Putnam, 1995) sia un connotato fondamentale delle imprese sociali e delle organizzazioni di terzo settore. Riassumendo quanto si è sostenuto al riguardo, le imprese sociali contribuiscono in due modi alla formazione del capitale sociale: 1) come corpi sociali intermedi che si avvalgono, bilanciandole, di un insieme di risorse provenienti da fonti diverse tra cui lo Stato, il mercato, la società civile e le comunità locali; 2) ricomponendo in una singola organizzazione obiettivi sociali ed economici. In questo modo esse contribuiscono a creare nuovo capitale sociale e perseguono contemporaneamente lo sviluppo economico e sociale (Midgley, 1995).

A questo punto, è importante capire come questo approccio teorico si concretizzi nelle organizzazioni e nelle imprese che stiamo esaminando, in particolare in quelle che si occupano dell'accesso al mercato del lavoro e della creazione di posti di lavoro.

In primo luogo, è necessario chiarire che avere obiettivi sociali può implicare delle caratteristiche diverse, benché complementari. Il termine "sociale" può sia denotare uno speciale impegno verso le persone in attesa di occupazione, sia fare riferimento ai prodotti e ai servizi che vengo-

no offerti, sia ancora alludere all'organizzazione interna dei rapporti di lavoro. Le imprese sociali che sono direttamente impegnate nella creazione o nel mantenimento di posti di lavoro normalmente perseguono due tipi di obiettivi sociali. Da un lato si prefiggono l'integrazione sociale e lavorativa di gruppi specifici come i disoccupati di lungo periodo, le persone disabili e i giovani che si trovano in una condizione sociale sfavorevole, dall'altro si impegnano a migliorare le strutture economiche e sociali della comunità locale di riferimento.

Una seconda caratteristica fondamentale delle iniziative in oggetto è costituita dal loro forte radicamento nella società civile locale (Granovetter, 1985), fattore che influenza in modo determinante la struttura dei mezzi a loro disposizione. Esse hanno infatti molti collegamenti con le comunità locali, con l'associazionismo e con i gruppi di volontariato. Il perseguimento degli obiettivi di integrazione richiede inoltre rapporti di collaborazione con ambienti molto diversi come il settore dell'economia di mercato, le famiglie dei giovani a rischio e gli ambienti che questi frequentano.

La possibilità di creare e di far funzionare le imprese sociali dipende quindi dal contesto locale e dal grado di sviluppo del capitale sociale che è formato dall'atteggiamento dei cittadini, dei gruppi e delle organizzazioni come dalla natura del settore for-profit e delle istituzioni pubbliche.

Gli elementi che compongono il capitale sociale non vanno tuttavia considerati solo in modo statico, ma devono rappresentare anche degli obiettivi da raggiungere; l'attivazione del capitale sociale, infatti, oltre ad essere implicita nello sviluppo del contesto locale, può anche favorirne la crescita. Da questo punto di vista un'impresa sociale che si avvalga di disoccupati di lungo periodo, con la sua semplice esistenza, contribuisce a salvare o a ripristinare relazioni sociali e strumenti di integrazione sociale, mentre allo stesso tempo stimola l'attivazione di altre componenti del capitale sociale, come la volontà di cooperare attivamente da parte di altre organizzazioni. In altre parole, sebbene il concetto di capitale sociale sia stato introdotto in origine come una categoria analitica statica che si forma in un lungo periodo di tempo, esso può anche essere considerato come una risorsa da sviluppare intenzionalmente. Ne deriva che conservare e costruire il capitale sociale può rappresentare un obiettivo centrale delle strategie sociali (Gittel e Vidal, 1998). Le strutture di cooperazione

tra le imprese sociali e i network di soggetti diversi, si pensi alle partnership per lo sviluppo e per l'occupazione a livello locale, sono quindi molto importanti alla luce di quanto suggerito e illustrato in numerosi documenti comunitari (European Commission, 1996; O'Conghaile, 1997). Allo stesso modo, vanno tenute in considerazione anche le partnership con le imprese tradizionali e la creazione di reti informali tra soggetti che si impegnano a livello locale. Effettivamente, una delle caratteristiche comuni alle imprese sociali è la struttura di tipo multi-stakeholder (Pestoff, 1996; Borzaga e Mittone, 1997) che funziona da catalizzatore dell'impegno di altre organizzazioni e istituzioni della società civile. Tuttavia, il mantenimento di relazioni attive con il contesto locale e l'attivazione e l'uso costante delle risorse della solidarietà, se da un lato sono un punto di forza delle imprese sociali, dall'altro le rendono più fragili.

Posto che le imprese sociali, data la loro forma "ibrida", sono organizzazioni di tipo non convenzionale, diventa importante legittimarle a svolgere un ruolo forte e legittimare altresì le strategie che esse possono intraprendere, come quelle dello sviluppo di partnership per l'integrazione sociale e occupazionale. Se si osserva quanto avviene in concreto, negli Stati Uniti ad esempio, si può chiaramente notare che i servizi a favore dei soggetti emarginati possono essere gestiti con un certo successo da forme di partnership tra il pubblico e il privato for-profit, dove le autorità pubbliche si limitano a subappaltare il servizio a fornitori privati. Nel ruolo che viene loro assegnato, questi ultimi possono svolgere una grande varietà di funzioni sociali: essi infatti non si limitano a gestire le carceri, ma si occupano anche dei centri di formazione e delle agenzie per l'impiego. Ci si chiede allora per quale motivo le autorità pubbliche dovrebbero favorire la nascita delle imprese sociali e attribuire loro un ruolo importante in qualità di partner. È possibile che ciò avvenga solo perché, almeno in Germania, le imprese sociali sono state le prime strutture ad occupare un ruolo di questo tipo? Nell'ottica di quanto sostenuto finora, la risposta è che la capacità di conciliare un insieme di obiettivi, tra cui la costruzione del capitale sociale, attribuisce alle imprese sociali una posizione di vantaggio rispetto alle organizzazioni pubbliche e private for-profit dal momento che:

- possono più facilmente creare e utilizzare le disponibilità e far leva sulla fiducia accordata loro da altri partner sociali ed economici (ser-

vendosi di volontari e mobilitando le organizzazioni religiose, i sindacati e le camere di commercio), allargando anche, in questo modo, il raggio d'azione delle politiche e dei programmi;

- hanno maggiori possibilità di attivare servizi vicini al contesto culturale del territorio (si pensi alla fornitura di servizi alle famiglie e all'offerta di assistenza domiciliare);
- risultano più credibili nel creare contatti e nel promuovere l'integrazione sociale di fasce di popolazione (consumatori, soggetti partecipanti a programmi di formazione o dipendenti) che possono avere un atteggiamento passivo o improntato alla sfiducia;
- sono più adatte a perseguire in modo combinato obiettivi diversi; si pensi, ad esempio, alla possibilità di conciliare lo sviluppo locale con l'inserimento di un gruppo specifico nel mercato del lavoro; paradossalmente proprio perché la loro azione è più ampia esse generano degli effetti secondari (come la creazione di reti informali di cooperazione o la capacità di colmare le distanze esistenti tra le diverse organizzazioni, la società e le istituzioni) che possono avere la stessa importanza degli obiettivi principali.

Il fatto che queste potenzialità siano riconosciute o meno dal sistema politico-amministrativo dipende dall'approccio che quest'ultimo adotta. Se, infatti, l'integrazione sociale è percepita come una modalità di intervento chiaramente predefinita che, a patto che il settore pubblico fornisca le risorse necessarie, può essere svolta da chiunque abbia un atteggiamento professionale, allora non ci sarà uno specifico bisogno di imprese sociali. La situazione sarebbe invece diversa qualora si capisse che un forte impegno civile può essere un fattore di miglioramento di primaria importanza. Se il compito è semplicemente quello di reinserire dei soggetti in una qualsiasi attività economica, le imprese sociali possono anche essere inutili. Esse acquisiscono invece maggiore importanza in presenza della consapevolezza del fatto che l'occupazione dei singoli può essere considerata parte di una più ampia strategia di integrazione sociale, una strategia che attraverso uno sforzo collettivo punta a rendere più inclusivo lo sviluppo locale e mira a cambiare il contesto economico e sociale in modo che ogni persona vi possa trovare le proprie opportunità.

3. Le imprese sociali in Germania: tra integrazione sociale e promozione di attività produttive

A partire dalla prima metà degli anni Ottanta sono sorte in Germania varie iniziative volte a fronteggiare il persistere della crisi occupazionale. Molte consistono essenzialmente in corsi di formazione e in lavori temporanei. Molte altre, invece, promuovono la creazione di imprese in grado di offrire occupazioni alternative nei settori dei servizi ambientali e dei servizi sociali e alla persona.⁶ Di seguito si illustrano tre di queste tipologie organizzative, mantenendo la loro denominazione originaria.

Iniziative di impiego sociale

Sono organizzazioni speciali, promosse a livello locale dalle chiese, dalle comunità, dalle organizzazioni non profit, dai sindacati e da altri organismi, con lo scopo di creare occupazione per i titolari di sussidi assistenziali, per i disoccupati di lungo periodo e per altri gruppi. I posti di lavoro offerti da queste strutture, finanziati in larga misura dall'“assistenza al lavoro comunale” e dai programmi ABM per la creazione di lavoro dell'Ufficio federale per il lavoro, sono in prevalenza a tempo determinato. Si tratta di attività che mirano a conciliare i bisogni dei singoli con quelli della collettività, garantendo il soddisfacimento dei bisogni ambientali e sociali delle comunità locali e, al tempo stesso, creando occasioni di lavoro. La realizzazione di iniziative di questo tipo dipende anche dal capitale sociale: molte di esse non sarebbero, infatti, state istituite senza il contributo di risorse sociali diverse.

Tali iniziative hanno comunque come obiettivo prioritario la creazione di posti di lavoro a termine e ciò risulta evidente dal fatto che sono finanziate da programmi pubblici che non sono destinati alla creazione di nuovi servizi, bensì a promuovere l'occupazione e la formazione. In Germania, esse sono quindi definite “Iniziative di impiego sociale” (*Soziale Beschäftigungsinitiativen*). Il loro numero è stimato tra le 3.500 e 4.500 unità⁷ da Walwei e Werner (1997), per un numero di occupati tra 75.000 e 95.000. Esse forniscono un contributo al capitale sociale che è secondario rispetto alla loro funzione occupazionale. Potendo difficilmente accedere al mercato dei prodotti e dei servizi (dal momento che

⁶ Per un quadro di insieme, si veda Birkhölzer e Lorenz (1998).

⁷ Per il 1994, si veda anche BAG Arbeit (1997).

sono per lo più costrette a svolgere servizi supplementari piuttosto che direttamente competitivi), sono costantemente esposte al pericolo di marginalizzazione. In questo senso le iniziative di impiego sociale rischiano di diventare delle realtà marginali nell'ambito degli strumenti delle politiche di integrazione.

Le associazioni per la creazione di lavoro nella Germania orientale

Le "associazioni per la creazione di lavoro e per lo sviluppo" (ABS, *Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung*) si sono sviluppate esclusivamente nei nuovi *Länder* dopo la riunificazione, principalmente per succedere alle imprese statali dismesse durante il processo di ristrutturazione industriale.

Il numero degli occupati è notevole: 155.000 lavoratori in 400 associazioni ABS (Walwei e Werner, 1997). Nonostante la forza lavoro sia molto diversa da quella occupata nelle iniziative di impiego sociale (generalmente le imprese ABS erano solite assumere tutti i dipendenti delle preesistenti imprese statali e non gruppi specifici di lavoratori), le limitazioni a cui sono sottoposte sono invece simili. A causa del regime fiscale e di quello dei finanziamenti, infatti, le ABS operano al di fuori del mercato e non sono riuscite a raggiungere l'indipendenza economica. La maggior parte di esse, essendo fondamentalmente il risultato di un programma adottato in sede politica e amministrato centralmente, non è riuscita ad adattarsi al contesto sociale ed economico in cui opera. Le relazioni instaurate con gli imprenditori estranei al sistema ABS sono poche e non si è sviluppata, come ha sostenuto Knuth (1996), una strategia per gestire la mobilità dei lavoratori verso altre occupazioni.

Se confrontate con la definizione di impresa sociale delineata in precedenza in questo capitolo, le iniziative occupazionali e le associazioni per la creazione di lavoro in oggetto presentano grosse difficoltà a svilupparsi come parte integrante della vita economica e sociale. Ciò è dovuto al contesto politico e giuridico, ma anche all'atteggiamento prevalente di molti leader e amministratori. Le principali cause di questa situazione sono:

- restrizioni dovute alla regolamentazione fiscale (lo status di ente non profit limita l'accesso ai mercati competitivi);
- restrizioni causate dalle modalità di finanziamento (molti programmi di creazione lavoro producono servizi di pubblica utilità che non

- traggono dal mercato alcun ricavo);
- una logica di lavoro sociale orientata ai bisogni (veri o presunti) di gruppi che non sono considerati abbastanza produttivi per affrontare le sfide di un'economia competitiva;
 - una scarsa consapevolezza dell'importanza di mettere queste iniziative in relazione con l'ambiente sociale ed economico. Anche se rapporti del genere si sono spesso sviluppati nella realtà, essi, a oggi, sono stati sottovalutati.

In virtù dei fattori descritti, queste iniziative rischiano di essere vittime di un orientamento che pone attenzione più alle debolezze e ai bisogni dei loro gruppi di riferimento, che alla possibilità di divenire soggetti attivi dell'economia locale e regionale (European Commission, 1996).

Di conseguenza la produttività complessiva di queste iniziative è piuttosto bassa e la percentuale dei costi coperta dalla vendita di prodotti e servizi ai consumatori, pubblici o privati, non supera il 15-25%. I sussidi pubblici sono la principale fonte di finanziamento e le risorse generate in termini di capitale sociale, oltre a non essere generalmente riconosciute, non sono di solito nemmeno menzionate nei rapporti del governo o nella letteratura in materia. Inoltre, le valutazioni critiche su questo tipo di imprese sociali sostengono che l'eccessiva protezione che esse garantiscono ai propri lavoratori non favorisce lo sviluppo delle abilità necessarie e delle capacità di adeguarsi alle regole del normale contesto lavorativo.

Le organizzazioni definite “imprese sociali”

Esiste anche una terza tipologia di organizzazioni a cui, in Germania, il termine “impresa sociale” (*Soziale Betriebe*) è normalmente riferito. È opportuno ricordare, tuttavia, che con il termine *Betrieb* (impresa) ci si riferisce alle organizzazioni di mercato, in grado di finanziarsi attraverso le vendite; non, quindi – più genericamente – alle realtà imprenditoriali che organizzano in modo innovativo attività produttive.

Nel Nord-Reno-Westfalia, nella Bassa Sassonia e nel Sachsen-Anhalt, le cosiddette “imprese sociali” sono sorte a seguito di speciali programmi di sviluppo connessi alle politiche dell'occupazione di questi *Länder*. Questi programmi definiscono le imprese sociali come organizzazioni che derivano le proprie risorse sia da attività indirizzate al mercato, sia da sussidi pubblici di carattere temporaneo. Questi ultimi sono elargiti allo scopo di promuovere al contempo la creazione di posti di lavoro, lo svi-

luppo economico e l'integrazione nel mercato del lavoro. I sussidi pubblici, essendo temporanei, fanno delle imprese sociali delle istituzioni di transizione che, a loro volta, sono parte di un mercato del lavoro di tipo transizionale (Schmid, 1995).

Ci sono due modi per creare imprese sociali di questo tipo volte a favorire l'inserimento dei disoccupati di lungo periodo: in primo luogo, è possibile mettere a disposizione un certo numero di posti di lavoro in un'impresa già esistente inserita nel mercato del lavoro competitivo; in secondo luogo, si possono creare nuove attività imprenditoriali con una riserva di posti di lavoro. In entrambi i casi i sussidi statali vengono elargiti a copertura degli stipendi e di altre spese, sulla base di un piano che ne prevede la progressiva riduzione. L'impresa deve infatti essere in grado di autofinanziarsi dopo cinque anni. I dati disponibili dimostrano che attraverso questi strumenti è stata creata una quantità piuttosto limitata di posti di lavoro (1.500 posti in 71 imprese sociali).⁸ Inoltre sono molto poche le imprese sociali che hanno già raggiunto la capacità di autofinanziarsi, e saranno quindi necessarie ulteriori sovvenzioni pubbliche (Christe, 1997).

Queste imprese sociali svolgono due funzioni collegate tra loro: da un lato contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo economico, dall'altro promuovono l'integrazione nel mercato del lavoro. Viene comunque ignorata la dimensione dell'integrazione nella comunità locale; anche se l'impegno civico, il lavoro volontario e l'aiuto di altre organizzazioni e di altre iniziative della comunità potrebbero avere un ruolo nel sostenere imprese sociali come queste, i programmi pubblici non li riconoscono come fattori determinanti e non prevedono dei sistemi per incentivarne l'attivazione. Il fatto che l'impresa debba raggiungere prima possibile l'autosufficienza non incoraggia certo la ricerca di questo tipo di risorse e le fa sembrare, anzi, poco appropriate. Inoltre, le imprese sociali non vengono spinte ad assumere una dimensione sociale, ad esempio rispondendo ai bisogni della comunità locale, né con i loro prodotti né con le loro modalità di produzione. In altre parole esse non traggono alcun vantaggio dall'affrontare uno specifico bisogno sociale.

Non è ancora chiaro se il dualismo tra gli obiettivi sociali e quelli economici possa essere bilanciato in modo da mantenere queste organizzazioni nell'ambito di quelle che abbiamo definito imprese sociali. Esiste

⁸ I dati per la Bassa Sassonia si trovano in Walwei e Werner (1997, p. 14).

infatti il rischio che, ammettendo la trasformazione di queste imprese in attività imprenditoriali tradizionali, si possa fare un uso strumentale delle potenzialità del terzo settore. La questione centrale è, dunque, se le imprese di questo tipo possano aspirare ad essere parte di una più ampia strategia di sviluppo sociale, volta contemporaneamente alla crescita economica, all'integrazione sociale e allo sviluppo della comunità.

In sintesi, le imprese sociali in Germania possono essere classificate in due principali categorie: le “iniziative di impiego sociale” e le “imprese sociali di tipo commerciale” (tralasciamo, pertanto, il secondo tipo, le associazioni ABS che sono presenti solo nei nuovi *Länder*). Dal punto di vista teorico entrambe le categorie presentano specifici punti di forza e di debolezza. Le iniziative di impiego sociale funzionano meglio quando si tratta di attivare e creare capitale sociale, ma sono spesso carenti sotto l'aspetto economico e occupazionale.

In molti casi, inoltre, sono tenute in considerazione dal sistema politico solo per gli effetti immediati sulla creazione di lavoro e non vengono valorizzate per la capacità di promuovere l'integrazione sociale (ad esempio attraverso i servizi che producono, il potenziale cooperativo e il sostegno che offrono).

I progetti e le iniziative che in Germania sono esplicitamente definiti “imprese sociali” possono essere più efficaci, invece, nel promuovere l'integrazione economica; sembra però molto improbabile che possano fornire un contributo alla lotta all'esclusione sociale superiore a quello delle imprese tradizionali, dal momento che il loro modo di operare non presenta alcuna specificità nel concepire lo sviluppo e nell'attenzione alla comunità.

Forse l'approccio oggi prevalente – che collega ogni organizzazione a un solo scopo e che misura il successo soltanto in termini di posti di lavoro creati – dovrà essere superato, se le istituzioni vogliono veramente utilizzare le potenzialità specifiche delle imprese sociali. Queste organizzazioni, infatti, possono anche ottenere dei risultati dal punto di vista occupazionale, ma non sono al momento gli strumenti adatti per una politica che non si occupi esclusivamente dell'integrazione lavorativa.

4. Imprese sociali, sviluppo e occupazione: l'esempio di Duisburg-Marxloh

Alla luce di quanto fin qui sostenuto, si vuole ora analizzare un caso concreto, riguardante un tipo di politica dello sviluppo che dà più spazio alle potenzialità specifiche delle imprese sociali. Il caso descritto non costituisce un modello di facile realizzazione, ma illustra le difficoltà che iniziative come quelle descritte possono incontrare. Il caso riguarda due imprese sociali il cui sviluppo è legato alla realizzazione di un programma di rinnovamento urbanistico istituito dal governo del Nord-Reno-Westfalia e ad una serie di programmi per l'occupazione gestiti sia dalle autorità tedesche che dall'Unione europea. Il caso in esame dimostra, inoltre, che c'è una tendenza crescente, benché ancora minoritaria, a collegare integrazione occupazionale e rinnovo urbano in modo attento alla dimensione locale.⁹

Duisburg-Marxloh è un quartiere, che conta 20.000 abitanti, della città di Duisburg nell'area della Ruhr. Si tratta di una zona che si trova ancora in una situazione di difficoltà a causa della transizione da un passato industriale a un futuro incerto. A Marxloh, dove più del 36% degli abitanti sono immigrati (quasi tutti turchi), la disoccupazione raggiunge circa il 25%; a Duisburg la disoccupazione è del 18% circa e si calcola che un quinto degli occupati perderà il lavoro entro i prossimi dieci anni.

Date queste premesse, non è sorprendente che Marxloh sia divenuto uno dei 21 quartieri cittadini compresi nel programma dello Stato federale del Nord-Reno-Westfalia (NRW) per i "quartieri cittadini con speciali esigenze di rinnovamento". Il programma, iniziato nel 1995, è stato progettato in modo da unire i contributi sia delle politiche urbane che di quelle sociali. Dall'inizio del 1996 l'attuazione di questo programma a Marxloh è stata finanziata anche dal programma dell'Unione europea per lo sviluppo locale URBAN, che ne ha rafforzato gli aspetti economici e occupazionali. In questo modo il problema dell'integrazione sociale e dell'occupazione viene affrontato a Marxloh da un programma di sviluppo locale complesso che pone in particolare l'accento sullo sviluppo dell'economia locale. Il programma si propone, inoltre, di migliorare le infrastrutture sociali e di rafforzare la partecipazione e l'inclusione degli

⁹ Per la Germania, si veda Alish (1998); per quanto riguarda l'Unione europea, si veda European Commission (1998a).

individui e delle associazioni. La responsabilità della gestione spetta al Comune, che l'ha delegata a due strutture semi-autonome: una "organizzazione per lo sviluppo", che si occupa del rilancio dell'economia locale e del rinnovamento urbano e un "progetto di quartiere" che ha il compito di migliorare i servizi sociali. Entrambe le organizzazioni si propongono di sviluppare un metodo di lavoro cooperativo e di costituire dei punti di riferimento per l'attuazione di programmi di occupazione e formazione. Oltre queste organizzazioni, è il più ampio contesto in cui esse operano a fornire assistenza indiretta alle singole iniziative e ai progetti, connettendo e attivando le varie associazioni locali operanti nel commercio e nella vita sociale e culturale. Si sta verificando, inoltre, un processo di identificazione con il quartiere che (si pensi a iniziative come la "campagna di pulizia di primavera") tende a ricreare un senso di orgoglio e di appartenenza. Il programma economico, con il suo speciale collegamento al progetto URBAN, è ancora in fase di realizzazione; esso mira a sviluppare una strategia per rinnovare il centro commerciale e a coinvolgere le banche locali in incontri regolari con cittadini turchi e tedeschi che hanno creato piccole imprese.

Per quanto riguarda le altre iniziative per l'occupazione, il "progetto di quartiere" costituisce un riferimento per circa 360 lavoratori. Molti di essi sono impiegati in lavori temporanei di addestramento e riqualificazione finanziati dai fondi federali e statali per l'impiego e la formazione (per la maggior parte si tratta di fondi ABM). La maggioranza di questi lavoratori è occupata in attività di rinnovamento di alcune aree della città e nel miglioramento dei luoghi pubblici e dei servizi sociali che spesso sono in condizione di degrado (scuole, centri di aggregazione, ecc.). In generale, le iniziative per l'occupazione che operano nell'ambito di questa strategia di sviluppo seguono tre principi: 1) "la gente di Marxloh lavora per Marxloh"; 2) l'alta percentuale di immigrati deve essere rappresentata anche in questi programmi; 3) nelle "questioni attinenti il welfare", il ruolo centrale delle donne deve essere preso nella debita considerazione.

Le imprese sociali tra integrazione occupazionale e integrazione sociale

Le due imprese sociali che descriveremo in questo paragrafo non hanno alcunché di straordinario; le abbiamo scelte, semplicemente, per dimostrare l'importanza della propensione all'imprenditorialità. Alcuni autori

ritengono che definire le organizzazioni non profit che forniscono servizi sociali come imprese sociali sia più un modo per sottolineare la loro attitudine ad operare in modo creativo e innovativo che un riconoscimento della loro capacità di operare sul mercato. Per altri è proprio quest'ultimo elemento a definire la differenza tra le imprese sociali e le altre organizzazioni non profit. La provenienza di parte del reddito dalle vendite sul mercato diventa allora l'elemento essenziale e la propensione all'innovazione e all'imprenditorialità passa in secondo piano. Le due imprese sociali in esame costituiscono un paradosso dal momento che possono dirsi imprenditoriali soprattutto secondo la prima definizione (quella che si fonda sulle capacità di introdurre innovazione), mentre il contesto politico-giuridico in cui operano sembra far prevalere la seconda (spingendola a massimizzare il finanziamento derivante da operazioni di mercato).

I due progetti esaminati appartengono a un gruppo ristretto di attività che si svolgono a Marxloh. Al tempo in cui la ricerca è stata realizzata, si riteneva che essi dovessero trasformarsi in modo da dare maggiore importanza al mercato e all'occupazione. Ci si proponeva, infatti, di ridurre progressivamente il finanziamento pubblico e di rafforzare la componente di mercato. Entrambi i casi sono, pertanto, particolarmente adatti a illustrare le tensioni esistenti tra una politica fortemente orientata verso il mercato e l'occupazione – con il concetto di impresa che ne deriva – e una politica di integrazione sociale che richiede un atteggiamento imprenditoriale diverso e più attento alla creazione del capitale sociale.

Il primo progetto, e la prima impresa sociale, è un *coffee shop* di quartiere (lo *Schwelgermstrasse*) che intende essere qualcosa di più del solito pub. Si tratta di un punto di incontro informale per coloro che sono in qualche modo coinvolti nei progetti di sviluppo urbano ed economico in atto a Marxloh. Funziona anche come *snack bar* per la gente che lavora nelle vicinanze e fornisce pasti caldi per due scuole della zona. Le istituzioni pubbliche possono ordinarvi un buffet e, in cooperazione con una associazione di industriali del luogo e con la chiesa protestante, vi si forniscono pasti settimanali a basso prezzo per le persone bisognose.

La seconda impresa è un negozio, chiamato *Nachtstelle* ("interfaccia"), che opera nel centro di Marxloh. Vi si possono comprare giocattoli e vestiti per bambini e parte della merce è costituita da articoli di seconda mano che vengono raccolti, restaurati e riparati dai dipendenti. Inoltre il

negozio offre servizi di lavanderia per i cittadini anziani e di riparazione dei vestiti per scuole, asili e case di riposo. Infine, il negozio fa da luogo di scambio e punto di incontro per l'erogazione dei servizi locali.

Entrambe queste iniziative possono essere definite imprese sociali in forza sia della varietà delle risorse di cui usufruiscono (sussidi statali, reddito proveniente dalle vendite e diverse forme di capitale sociale come la fiducia, l'impegno e il lavoro volontario) sia del modo in cui coniugano obiettivi economici e attenzione per il bene comune. In ognuno dei due centri lavorano circa 15 donne che sono pagate attraverso i programmi ABM, mentre le due o tre persone impiegate come dirigenti e formatori sono retribuite in parte attraverso un diverso programma di assistenza e formazione. Nel *coffee shop*, il reddito proveniente dalle attività e dalle vendite effettuate nelle aree in attivo (ad esempio il servizio bar) viene utilizzato per pagare parte degli stipendi dei dipendenti che hanno ruoli di maggiore responsabilità e per coprire le perdite derivanti dalle attività sociali. Nel *Nachtstelle*, la maggior parte del reddito derivante dalle vendite viene utilizzata per pagare i prestiti utilizzati per gli allestimenti e le attrezzature.

Si tratta ora di capire in che direzione si svilupperanno queste iniziative e cosa accadrà alle componenti più sociali di queste imprese se esse verranno spinte a privilegiare la creazione di posti di lavoro, secondo una logica di mercato. Per quanto concerne il *Nachtstelle*, ci si propone di potenziare il servizio di sartoria dei vestiti per bambini e il servizio di lavanderia, ritenendo che ciò permetta di occupare altri due o tre lavoratori. Nel caso del caffè di quartiere, invece, le varie proposte attualmente in discussione riflettono le diverse priorità dei partner del progetto. I rappresentanti del quartiere vorrebbero rafforzarne le caratteristiche di istituzione pubblica, prolungando i finanziamenti (e forse anche aumentandoli) per i servizi rivolti al territorio. L'Agenzia per lo sviluppo economico preferirebbe invece trasformarlo in un *coffee shop* commerciale, valutando anche l'opportunità di venderlo a un privato o di farlo gestire in forma cooperativa dalle donne che vi lavorano e che hanno contribuito a realizzarlo. In entrambi i casi, emergono con chiarezza le difficoltà a conciliare la creazione di posti di lavoro su base commerciale e il perseguimento dell'integrazione sociale. Sia la selezione dei lavoratori che il radicamento nel contesto territoriale e nel mercato locale hanno favorito la creazione di capitale sociale e l'hanno mantenuto fornendo servizi so-

lidaristici e assistenza fondata su relazioni di fiducia. Resta, però, da capire fino a che punto il processo di utilizzazione e rigenerazione del capitale sociale possa continuare qualora la pluralità di funzioni delle imprese si riduca alla sola creazione di posti di lavoro.

Conclusioni

Il dibattito sulle imprese sociali in Germania è oggi a un bivio. Da un lato, non è chiaro fino a che punto l'integrazione lavorativa, perseguita attraverso politiche per la creazione di posti di lavoro, debba essere collegata ai progetti di sviluppo, specialmente a livello locale e regionale. Dall'altro, ci si chiede quale sia il ruolo delle organizzazioni del terzo settore nelle politiche per l'integrazione lavorativa e lo sviluppo locale.

In questo capitolo le imprese sociali sono state descritte come organizzazioni di terzo settore le cui potenzialità derivano dalla capacità di porre in relazione e interconnettere risorse e obiettivi che solitamente sono tenuti distinti. È pur vero che esse condividono questa caratteristica con altre organizzazioni del terzo settore, ma le imprese sociali si diversificano per la loro propensione imprenditoriale. In altre parole, anche se concepite come organizzazioni di terzo settore per l'integrazione lavorativa o la creazione di posti di lavoro, le imprese sociali possono e dovrebbero collegare gli obiettivi di tipo occupazionale con altri obiettivi a favore della comunità. Operando in questo modo esse possono contribuire a generare relazioni di fiducia, solidarietà, impegno volontario e collaborazione: tutti fattori che costituiscono il capitale sociale.

In Germania, le imprese sociali assumono forme specifiche e si occupano prioritariamente di politiche e programmi per l'occupazione. Finora, queste politiche non riconoscono specificamente il ruolo del capitale sociale, né nel modo di intendere lo sviluppo locale, né nel modo in cui disciplinano le imprese sociali o, in generale, le organizzazioni del terzo settore. Attualmente, anzi, le politiche pubbliche operano per lo più in modo da frenare sia lo sviluppo di rapporti nuovi tra integrazione e sviluppo, che la piena espressione delle potenzialità delle imprese sociali. Infatti:

- i programmi contro l'esclusione sociale sono spesso equiparati ai programmi per l'occupazione e la creazione di posti di lavoro: questi

ultimi sono spesso gli unici obiettivi riconosciuti dal sistema politico-amministrativo, che mira a raggiungere risultati quantificabili nel breve periodo;

- coerentemente, le imprese sociali sono spesso assistite dai poteri pubblici solo se sono assimilabili a speciali tipologie di imprese che operano per la creazione di posti di lavoro o offrono servizi di formazione. I punti di forza specifici delle imprese sociali vengono quindi trascurati e, a causa di queste politiche incoerenti con le loro caratteristiche, esse finiscono per svilupparsi in modo distorto.

Fino a che il sistema politico privilegerà l'integrazione lavorativa e la creazione di posti di lavoro – senza mettere in discussione le modalità dello sviluppo socio-economico locale che hanno generato esclusione sociale e hanno distrutto capitale sociale – esso non potrà utilizzare pienamente le potenzialità delle imprese sociali. Resta il fatto che le imprese sociali e le organizzazioni del terzo settore non sembrano nemmeno essere concretamente efficaci come strumenti per la creazione di lavoro; il loro rafforzamento richiede quindi l'adozione di un approccio più inclusivo nei confronti dello sviluppo locale, approccio che può avere una forte componente occupazionale, ma che deve anche tenere conto degli effetti di integrazione generati dalla costruzione del capitale sociale, per quanto tali effetti risultino di difficile quantificazione. Le organizzazioni del terzo settore dovrebbero essere, quindi, incentivate a mettere in rapporto e a bilanciare obiettivi diversi, conciliando, ad esempio, lo sviluppo di nuovi servizi con quello di nuovi posti di lavoro per la comunità. Nell'elaborazione dei programmi pubblici di assistenza, il loro ruolo di attivazione delle risorse di capitale sociale dovrebbe essere riconosciuto non soltanto come qualcosa di positivo per l'impresa sociale, ma anche come un contributo al bene comune.

Bibliografia

Alisch M. (a cura di) (1998), *Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt*, Opladen, Leske und Budrich.

Anheier H.K. (1997), *Der Dritte Sektor in Zahlen: Ein sozial-ökonomisches Porträt*, in Anheier H.K., Priller E., Seibel W. e Zimmer A. (a cura di), *Der Dritte Sektor in Deutschland*, Berlin, Sigma.

BAG Arbeit e.V. (1997), *Soziale Unternehmen in Europa. Projekt zur Schaffung eines europäischen Netzwerks von Beschäftigungsgesellschaften*, Berlin, Bundesarbeits-gemeinschaft Arbeit e.V.

Birkholzer K. e Lorenz G. (1998), *Allemagne. Les sociétés d'emploi et de qualification en appui à la réunification*, in Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di), *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.

Borzaga C. e Mittone L. (1997), *The Multi-Stakeholder versus the Nonprofit Organisation*, Working Paper n. 7, Università degli Studi di Trento.

Christe G. (1997), *Neue Ansätze erwerbswirtschaftlicher Orientierung in der öffentlichen Beschäftigungsförderung*, in Friedrich, Ebert e Stiftung (a cura di) *Arbeitsplätze zwischen Markt und Staat*, Bonn, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung.

European Commission (1998), *Employment in Europe 1997*, Luxembourg, GDV, Amt für amtliche Publikationen der Europäischen Gemeinschaften.

European Commission (1996), *Erster Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Schlussfolgerungen für territoriale und lokale Beschäftigungsbündnisse*, Bruxelles, SEK (96) 2061.

European Commission (1998), *Building Territories for the Millennium*, Bruxelles, Project Catalogue, Adapt.

Evers A., Schulze-Böing M., Weck S. e Zühlke W. (1998), *Soziale Betriebe als Element lokaler Beschäftigungs- und Strukturpolitik*, Frankfurt e Dortmund, Gutachten für die Enquetekommission Zukunft der Erwerbsarbeit des Landtags von Nordrhein-Westfalen.

Gittel R. e Vidal A. (1998), *Community Organising. Building Social Capital As a Developmental Strategy*, London, Sage.

Granovetter M. (1985), *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, "American Journal of Sociology", 91, 3, pp. 481-510.

Knuth M. (1996), *Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts, Arbeit – und Strukturförderung*, Berlin, Sigma.

Midgley J. (1995), *Social Development. The Developmental Perspective in Social Welfare*, London, Sage.

O'Conghaile W. (1997), *Die Rolle von Partnerschaften zur Förderung des sozialen Zusammenhalts*, Paper presentato alla International Conference on Partnerships for Social Cohesion, Wien, Institut für Gesundheitswesen, Ottobre 1997.

Pestoff V.A. (1996), *Renewing Public Services and Developing the Welfare Society through Multi-stakeholder Co-operatives*, "Journal of Rural Co-operation", 23, 2, pp. 151-167.

Putnam R.D. (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, "Journal of Democracy", 1, pp. 65-78.

Schmid G. (1995), *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets As a New Strategy of Labour Market Policy*, "Economic and Industrial Democracy", 16, pp. 429-56.

Schulze-Böing M. e Johrendt N. (a cura di) (1994), *Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme*, Basel, Birkhäuser.

Walwei U. e Werner H. (1997), *Beschäftigungsinitiativen in Deutschland*, IAB-Werkstattbericht, 2/1997.

Zimmer A. e Priller E. (1997), *Zukunft des Dritten Sektors in Deutschland*, in Anheier H.K., Priller E., Seibel W., e Zimmer A. (a cura di), *Der Dritte Sektor in Deutschland*, Berlin, Sigma, pp. 249-84.

Capitolo 6

Italia

Dalle cooperative tradizionali alle cooperative sociali

Carlo Borzaga¹ e Alceste Santuari²

Introduzione

In Italia non esiste ancora né una definizione precisa di “impresa sociale”, né una legge che ne precisi le caratteristiche. Tale concetto, tuttavia, viene utilizzato sempre più spesso nel dibattito (sia scientifico che politico) per definire quelle organizzazioni di terzo settore che erogano, su base costante e in modo imprenditoriale, servizi finalizzati a contrastare l’esclusione sociale e, più in generale, servizi alla persona e alla comunità. La nozione di impresa sociale è entrata nel dibattito nei primi anni Novanta, in concomitanza con l’approvazione della legge che ha riconosciuto e definito le cooperative sociali: la forte crescita di tali cooperative, attive nell’erogazione di servizi sociali e nell’integrazione lavorativa, è stata accompagnata da un utilizzo via via più diffuso del termine stesso.

Per comprendere appieno lo sviluppo delle imprese sociali in Italia, è necessario richiamare gli aspetti caratteristici del sistema di welfare e del settore non profit italiano. Se misurato in termini di livelli di spesa pubblica, lo Stato sociale italiano è cresciuto soprattutto nel periodo successivo agli anni Settanta, sino a raggiungere i valori medi della Comunità europea negli anni Novanta, senza peraltro perdere il forte orientamento a favore dei trasferimenti monetari, che lascia poco spazio all’erogazione di servizi sociali. Nello stesso periodo, per converso, il terzo settore ha svolto prevalentemente ruoli di advocacy con l’obiettivo di promuovere il riconoscimento di importanti diritti sociali. In questo quadro, lo sviluppo delle imprese sociali (e soprattutto delle cooperative sociali) può essere visto come una modalità innovativa di venire incontro alla crescita

¹ Università di Trento e ISSAN.

² Libera Università di Bolzano.

di una domanda insoddisfatta di servizi sociali. Il presente capitolo è inteso a fornire una descrizione e un'interpretazione di questo processo di sviluppo. Una volta descritti brevemente i diversi tipi di impresa sociale presenti in Italia, analizzeremo le caratteristiche del contesto in cui queste si sono sviluppate, per descrivere poi la nascita, l'evoluzione e gli elementi distintivi delle cooperative sociali. Da ultimo, ci proponiamo di valutare quali siano le funzioni delle cooperative sociali e quali le loro prospettive di sviluppo. Come sarà possibile vedere, abbiamo scelto di limitare l'analisi alle cooperative sociali che erogano servizi alla persona, senza prendere in considerazione le cooperative sociali che si occupano di integrazione lavorativa.³

1. Le imprese sociali in Italia

Della produzione di servizi rivolti a contrastare l'esclusione sociale si occupano, attualmente, organizzazioni con diverse configurazioni giuridiche. È possibile, sotto questo profilo, identificare i seguenti attori:

- Le cooperative sociali, secondo la definizione che ne dà la legge 381/1991. Nel 2000, questa categoria comprendeva circa 6.000 organizzazioni che erogano servizi sociali (il 70% circa del totale) o sono impegnate in attività di integrazione lavorativa;
- Circa il 20% delle 10.000 organizzazioni di volontariato definite in base alla legge 266/1991. Tale legge prevede che le organizzazioni di volontariato non producano servizi sociali in modo stabile e continuativo, e che siano gestite prevalentemente da volontari. In realtà, i vincoli di legge sono alquanto generici e ciò spiega l'esistenza di circa 2.000 tra queste organizzazioni che possono essere considerate imprese sociali a tutti gli effetti, sia per la tipologia di servizi erogati, sia perché tali servizi sono prodotti in modo stabile e continuativo;⁴

³ Per un esame delle cooperative sociali di integrazione lavorativa in Italia, si veda Borzaga (1998).

⁴ Secondo una ricerca condotta dalla Fondazione italiana per il volontariato (Fivol) nel 1998 (Frisanco e Ranci, 1998), delle 10.516 organizzazioni di volontariato, 1.031 (pari al 9,8%) dichiaravano di erogare servizi sociali in modo stabile e continuativo, impiegando 2.083 lavoratori retribuiti, 1.279 obiettori di coscienza e 53.529 volontari. Più del 65% di tali organizzazioni basava le proprie attività, in misura esclusiva o prevalente, su entrate da privati (ossia sui proventi dei servizi erogati).

- Alcune centinaia di associazioni (sociali e no) diverse da quelle di volontariato, costituite in base alle previsioni del Codice civile del 1942. Si tratta di associazioni che svolgono attività in prevalenza a beneficio dei propri membri. Individuarne il numero esatto è tuttavia impossibile, a causa della carenza di dati. Anche in questo caso, poiché il Codice civile prevede che le associazioni perseguano finalità di tipo “ideale” (ossia non commerciale), la produzione di servizi su base costante e regolare non è del tutto coerente con il dettato legislativo (sebbene la giurisprudenza, a tale riguardo, abbia sostenuto un’interpretazione alquanto flessibile della legge); le associazioni a più forte vocazione sociale sono state recentemente regolamentate, sulla falsa riga delle organizzazioni di volontariato, come “associazioni di promozione sociale” con la legge 383/2000;
- Alcune cooperative tradizionali che si occupano di attività di interesse collettivo e sono pertanto affini alle cooperative sociali, benché non ne portino il nome. Ancora una volta, i dati a disposizione sono insufficienti; è possibile, tuttavia, ipotizzare che il loro numero sia compreso tra le 1.000 e le 1.500 unità;
- Alcune istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab), in particolar modo quelle che, per effetto della normativa recente, si sono trasformate da istituzioni pubbliche in fondazioni di diritto privato.⁵ Nonostante le difficoltà (giuridiche e burocratiche) a reperire dati attendibili, è possibile stimare il numero delle Ipab nell’ordine delle 800 unità, delle quali soltanto un quarto, a oggi, ha assunto natura privata;
- Alcune (molto poche, per la verità) società per azioni o a responsabilità limitata.

Di tutti questi modelli organizzativi, quello che meglio soddisfa la definizione di impresa sociale è quello della cooperativa sociale. Le associazioni di volontariato, infatti, non sarebbero autorizzate dalla legge a gestire l'erogazione di servizi in forma continuativa; oltretutto, sia le associazioni, sia le organizzazioni di volontariato (che sono per lo più non ricono-

⁵ Si tratta di organizzazioni che risalgono al Medio Evo, epoca in cui esse venivano istituite, per lo più, sotto forma di fondazioni di diritto privato. Successivamente, con una legge del 1890, tali organizzazioni furono assorbite dalla pubblica amministrazione, diventando enti pubblici a tutti gli effetti. Nel 1988 è stata reintrodotta la possibilità di trasformare le Ipab in organizzazioni private di tipo non profit e di riacquistare, così, l’originario assetto giuridico e organizzativo.

sciute) non prevedono la responsabilità limitata per i soci e gli amministratori e ciò rende difficile lo svolgimento di attività economicamente rilevanti. Quanto alle associazioni e alle cooperative tradizionali, non è detto che esse perseguano prevalentemente finalità di tipo sociale: è più probabile, anzi, che esse abbiano finalità mutualistiche. Le Ipab, infine, appartengono ancora, in misura preponderante, al settore pubblico. Nel presente capitolo ci occuperemo quindi soltanto delle cooperative sociali, e in modo particolare di quelle che forniscono servizi socio-assistenziali ed educativi.⁶

2. Il contesto di riferimento

Le prime cooperative sociali sono state costituite verso la fine degli anni Settanta; con le organizzazioni di volontariato, esse rappresentano oggi la fattispecie giuridica e organizzativa più innovativa all'interno del settore non profit italiano. Per comprenderne gli elementi costitutivi e le ragioni di sviluppo occorre tuttavia ripercorrere l'evoluzione storica del terzo settore e del sistema pubblico di welfare.

In Italia le organizzazioni caritative si sono sviluppate liberamente sino alla fine del diciottesimo secolo. L'assistenza sociale e sanitaria, la cura degli anziani, l'istruzione erano tutti settori in cui si dispiegava l'attività caritativa dei privati, sostenuta e stimolata dalla Chiesa Cattolica. Tuttavia, dalla fine del secolo XVIII in poi, gli enti caritativi – in Italia non meno che in altri Paesi europei – divennero via via oggetto di sospetto e di ostilità: essi apparivano come una sorta di “potere estraneo” che era necessario contrastare, poiché rappresentavano una parte che si frapponeva tra lo Stato e i singoli individui. Lo Stato era visto come l'interprete supremo della volontà popolare e nessuna altra istituzione doveva essere legittimata a promuovere la tutela dei diritti individuali. Il modello di Stato liberale introdotto dalla rivoluzione francese prevedeva un rapporto diretto tra i singoli individui e lo Stato: ai corpi intermedi veniva quindi tolta qualsiasi legittimità. Anche in Italia, pertanto, l'azione delle organizzazioni caritative e volontarie venne progressivamente sostituita

⁶ Queste ultime sono quelle che la legge definisce cooperative “di tipo A”; le cooperative “di tipo B” sono invece quelle che si occupano di inserimento lavorativo (si veda, a tale riguardo, Borzaga, 1998).

dall'intervento diretto delle autorità pubbliche, come testimonia il caso delle Ipab. Questo atteggiamento verso le organizzazioni senza scopo di lucro si accentuò tra la prima e la seconda guerra mondiale per effetto del fascismo, ma anche – nel periodo successivo – in conseguenza dell'edificazione del sistema pubblico di welfare.

Sotto questo profilo, l'Italia si è ispirata a un modello non dissimile da quello di molti altri sistemi di welfare europei, in cui lo Stato gestisce direttamente o controlla sia gli interventi con funzioni distributive (sicurezza sociale, assistenza sociale, ecc.), sia l'erogazione dei servizi di welfare. Nel corso del processo di costruzione di questo modello, molte istituzioni sociali a gestione privata sono state trasformate in agenzie di tipo pubblico, ma anche le organizzazioni non profit (specie quelle appartenenti alla Chiesa cattolica) a cui è stato concesso di mantenere uno status autonomo, sono diventate sempre più dipendenti dai finanziamenti e dai processi decisionali pubblici.

Ciò spiega perché all'inizio degli anni Settanta le organizzazioni non profit fossero relativamente poco numerose e si limitassero a funzioni di advocacy, per lo più a beneficio dei propri stessi soci. Per organizzazioni non profit che intraprendessero attività produttive, non c'era davvero molto spazio. Le uniche realtà imprenditoriali che avessero anche finalità sociali erano le cooperative, che peraltro erano tenute al vincolo di mutualità, cioè a limitare i benefici prodotti ai propri soci.

Lo Stato sociale italiano, inoltre, si fondava prevalentemente sulla ridistribuzione di risorse monetarie, assai più che sull'erogazione di servizi;⁷ gli unici servizi sociali garantiti su larga scala dal sistema di welfare pubblico erano l'istruzione e l'assistenza sanitaria, entrambi erogati prevalentemente dalle istituzioni pubbliche.⁸ A partire dagli anni Settanta, a fronte dell'aumento della domanda di servizi, lo Stato sociale ha risposto invece rafforzando l'erogazione di trasferimenti, specie in ambito previdenziale; tale processo ha assunto forme così esasperate che nel 1997, benché la spesa sociale sostenuta dall'Italia (misurata in rapporto al PIL) fosse più bassa della media europea, la spesa previdenziale ammontava al 15,8% del PIL, contro una media europea del 12%.

⁷ I servizi sociali e alla persona erano infatti garantiti prevalentemente dalla famiglia.

⁸ Alcuni dati possono servire a comprendere meglio le caratteristiche dello Stato sociale italiano. Nel 1970 il rapporto tra la spesa pubblica per trasferimenti e il PIL era del 15,4%, a fronte di un rapporto tra spesa pubblica per il consumo finale e PIL del 12,9%. In Svezia i medesimi rapporti ammontavano, rispettivamente, al 15,8 e al 21,5%; nel Regno Unito al 13,9 e al 17,9%.

È proprio questo divario tra bisogni sociali e caratteristiche dell'intervento pubblico che, a partire dagli anni Settanta, spiega lo sviluppo del terzo settore. Nel giro di alcuni anni, infatti, le organizzazioni di terzo settore:

- hanno saputo superare il loro orientamento mutualistico: le nuove organizzazioni senza scopo di lucro sono state create principalmente per soddisfare la domanda di soggetti diversi dai fondatori e dai gestori delle organizzazioni;
- hanno contribuito all'aumento dell'offerta di servizi, seppure nella convinzione di svolgere un ruolo provvisorio di supplenza all'intervento pubblico. Molte delle nuove organizzazioni, infatti, sono state costituite da persone convinte che le difficoltà dello Stato sociale nell'affrontare i nuovi bisogni avessero carattere temporaneo, e che il loro intervento – di conseguenza – dovesse essere limitato nel tempo. Tali organizzazioni presero quindi inizialmente la forma di associazioni, basate essenzialmente sul contributo del volontariato; già verso la fine degli anni Settanta tuttavia nacquero le prime cooperative “di solidarietà sociale”, nella cui compagine sociale erano presenti sia volontari, che lavoratori retribuiti.

3. La nascita e l'evoluzione delle cooperative sociali

La nascita delle cooperative sociali

L'utilizzo della forma associativa per produrre servizi e il ricorso alla forma cooperativa per operare prevalentemente a favore di soggetti diversi dai soci, si sono scontrati con l'impostazione del sistema giuridico italiano, o meglio, con la netta distinzione sancita tra il Libro I e il Libro V del Codice civile. Nel Libro I, associazioni e fondazioni – le uniche organizzazioni non lucrative previste dal codice – sono concepite come funzionali al perseguimento di finalità di tipo ideale: non devono, cioè, darsi obiettivi o gestire attività di tipo economico, se non in misura marginale. Il Libro V, per contro, regola le società e le imprese (incluse, quindi, le cooperative), che svolgono attività di tipo commerciale e industriale, volte ad assicurare profitti o altri benefici ai proprietari. Il Codice civile, pertanto, non contempla la possibilità che le forme organizzative senza scopo di lucro possano intraprendere attività produttive,

come l'erogazione stabile e organizzata di servizi sociali.

Nonostante gli innumerevoli utilizzi della forma associativa, è subito chiaramente emerso che le associazioni e, in una certa misura, anche le fondazioni non erano le forme idonee ad organizzare un'offerta di servizi su base stabile e imprenditoriale. Di conseguenza, le nuove organizzazioni impegnate nella produzione di servizi sociali hanno cominciato ad adottare la forma della società cooperativa. Benché contrastasse con il principio di mutualità tipico delle società cooperative questo utilizzo è stato reso possibile a seguito del fatto che:

- la Costituzione italiana (cronologicamente successiva al Codice civile) riconosceva espressamente alla cooperazione una funzione sociale, seppur senza specificarne la natura. Ciò ha consentito alle prime cooperative sociali di presentare la propria attività a favore di soggetti svantaggiati come una applicazione estesa del principio di mutualità o come una forma di mutualità tra volontari, al punto che la nozione di “mutualità allargata” sviluppata in quegli anni è ormai entrata a far parte sia del linguaggio comune che di quello giuridico;
- il capitale necessario per dare vita a una cooperativa era assai esiguo – non superiore a quello richiesto per l'avviamento di una associazione.

Le cooperative godevano inoltre della personalità giuridica e della responsabilità limitata per soci e amministratori e si caratterizzavano per processi decisionali di tipo democratico (in conformità con il principio “una testa, un voto”) che, teoricamente, le rendevano più democratiche delle associazioni, per le quali l'obbligo di dotarsi di organi di governo elettivi non era previsto. È così che progressivamente, pur in mezzo a non trascurabili difficoltà⁹ (non ultimo lo scetticismo dello stesso movimento cooperativo), la forma cooperativa è stata sempre più diffusamente adottata nell'erogazione di servizi sociali. Diverse organizzazioni di volontariato o di advocacy, infatti, si sono trasformate in cooperative, altre si sono costituite direttamente in forma cooperativa. La prima ricerca condotta, una quindicina d'anni or sono, su queste cooperative (Borzaga, 1988; Borzaga e Failoni, 1990), ha messo in luce che – sulle 496 organizzazioni esaminate – il 22,6% era stato costituito a partire da organizzazioni di volontariato, e il 15,9% da associazioni. Solo nel 50%

⁹ Molti tribunali italiani, in un primo tempo, non concedevano l'omologa di queste nuove cooperative, dal momento che tali organizzazioni non rispettavano il principio di mutualità nella sua versione tradizionale.

dei casi esse erano state costituite, sin da principio, come cooperative. Quanto alla base sociale, soltanto il 27% dei soci era costituito da lavoratori retribuiti, mentre gli altri erano volontari che si occupavano direttamente dell'attività o, più in generale, sostenitori. Soltanto il 21% delle cooperative analizzate, infine, non aveva volontari tra i propri soci (nel Nord Italia, tale valore scendeva al 10%).

In pochi anni si è così sviluppato un fenomeno dai contorni sempre più precisi, quelli della cosiddetta “cooperativa di solidarietà sociale”. Queste cooperative hanno cominciato molto presto a dare vita a peculiari strategie organizzative, costituendo consorzi a livello locale e un consorzio rappresentativo a livello nazionale. Il movimento che ne è scaturito ha iniziato, al tempo stesso, a esercitare pressioni sia sul movimento cooperativo che sugli organi di governo nazionali, allo scopo di ottenere un riconoscimento giuridico della forma organizzativa sviluppata e delle caratteristiche che distinguevano le nuove cooperative di solidarietà sociale delle forme cooperative tradizionali.

Il riconoscimento normativo: la legge del 1991

Il riconoscimento è stato ottenuto nel 1991, con l'approvazione di una legge specifica (l. 381 del 1991). La cooperativa sociale, introdotta nell'ordinamento italiano con questa legge, rappresenta un'innovazione importante sia sul piano nazionale, che su quello internazionale. È possibile riassumere gli aspetti più significativi delle cooperative sociali nei termini seguenti:

- i beneficiari sono costituiti essenzialmente dalla comunità, o dalle componenti svantaggiate di questa, anche qualora essi non siano soci. La legge 381/91 prevede esplicitamente che le cooperative sociali operino “per il beneficio generale della comunità e a favore dell'integrazione sociale dei cittadini”;
- la base sociale può comprendere diversi tipi di stakeholder, tra cui:
 - soci che lavorano in cooperativa e ne traggono una retribuzione (operatori, manager);
 - soci che usufruiscono dei servizi della cooperativa (anziani, disabili, ecc.);
 - soci che lavorano in cooperativa a titolo di volontariato, “in modo libero, spontaneo e personale, senza percepire alcun compenso”; essi – ai sensi della l. 381 – non possono rappresentare più del

50% della forza lavoro complessiva;¹⁰

- soci sovventori e istituzioni pubbliche.

La legge suddivide le cooperative sociali in due categorie, a cui corrispondono attività diverse:

- Le cooperative che si occupano di servizi di tipo socio-sanitario, sociale o educativo (cooperative di tipo A);
- Le cooperative che svolgendo attività diverse dai servizi sociali, hanno come obiettivo l'integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati (cooperative di tipo B).

Un ulteriore elemento distintivo delle cooperative sociali italiane è costituito dalle loro relazioni privilegiate con le autorità locali e nazionali, spesso formalizzate in appositi contratti o convenzioni.

Infine, a differenza della regola che si applica – in generale – a tutte le organizzazioni non profit, la legge 381 non vieta alle cooperative di distribuire utili, ma impone a tale distribuzione dei limiti molto stretti. Più precisamente, la legge prevede che l'entità degli utili distribuibili non possa superare l'80% dei profitti totali e che il socio non possa percepire per il capitale sottoscritto un rendimento superiore a quello garantito dai buoni postali, maggiorato al massimo del 2%. Inoltre, in caso di liquidazione, la riserva indivisibile non può essere distribuita tra i soci. Le cooperative sociali sono comunque libere di scegliere, nel loro atto costitutivo, di non procedere ad alcuna distribuzione degli utili.

La legge 381 è stata approvata dopo un decennio di dibattito parlamentare,¹¹ in cui sono stati coinvolti sia i partiti politici che il movimento cooperativo. A favore della legge erano soprattutto la componente cattolica del movimento cooperativo e, tra i partiti, la Democrazia cristiana, mentre erano contrari il Partito comunista e quello socialista, così come le cooperative che si identificavano con quest'area politica. L'aspetto della legge che incontrò maggiore opposizione fu l'inclusione dei volontari tra i soci. La versione finale della legge rappresenta quindi una sorta di compromesso tra queste posizioni: la presenza di soci volontari, infatti, è consentita, ma non è obbligatoria e deve essere numericamente limitata. La stessa denominazione è stata modificata dalla legge, da "cooperative di solidarietà sociale" in "cooperative sociali".

¹⁰ Tale vincolo è stato introdotto nel timore che un numero di volontari eccessivo privasse le cooperative sociali della loro "natura imprenditoriale".

¹¹ Basti dire che la prima proposta di legge risale al 1981.

Il consolidamento

Dopo il riconoscimento legislativo, le cooperative sociali hanno cominciato a diffondersi in tutto il Paese: la legge 381, infatti, ha dato grande visibilità a questo modello di impresa sociale e ne ha garantito l'accettazione anche da parte dei tribunali. Il movimento della cooperazione sociale, ormai strutturato e organizzato, è stato in grado di avviare un ampio dibattito sulla legge e una decisa azione promozionale, il che – a sua volta – ha contribuito ad accrescere le visibilità delle cooperative sociali. Le normative introdotte dalle amministrazioni regionali, all'indomani dell'approvazione della legge quadro nazionale, hanno a loro volta contribuito a promuoverne la crescita.

Lo sviluppo delle imprese sociali è stato positivamente influenzato anche dalla maggiore attenzione riservata ai servizi sociali da parte degli enti pubblici, soprattutto a livello locale. Sotto l'effetto della pressione esercitata dalla crescente domanda di questi servizi, le amministrazioni locali hanno cominciato ad affidarli (specie nel caso dei servizi più innovativi) a organizzazioni private, e in particolare alle cooperative sociali. È stato così possibile, per gli enti locali, incrementare l'offerta di servizi senza aumentare il numero di dipendenti pubblici, modificando significativamente il modello di welfare fino a quel momento prevalente, che assegnava alla pubblica amministrazione il compito sia di finanziare che di erogare direttamente i servizi sociali.

Infine, anche la progressiva accettazione della cooperazione sociale da parte del movimento cooperativo tradizionalmente inteso (parte del quale ha saputo riconoscere in essa un'opportunità "rigenerativa" della cooperazione) ha contribuito alla diffusione della cooperazione sociale.

Gli aspetti quantitativi¹²

Nel 1991, anno di approvazione della legge 381, le cooperative sociali esistenti erano meno di 2.000; secondo il Registro nazionale delle coope-

¹² Esiste ormai un'ampia varietà di indagini di tipo sia censuario che campionario. Tra le indagini censuarie si possono ricordare quelle di fonte amministrativa come il Registro Nazionale delle Cooperative e l'INPS (per le cooperative sociali di tipo B) e il recente Censimento dell'ISTAT delle istituzioni e delle imprese non profit. Tra le indagini campionarie quella che ha coinvolto il maggior numero di cooperative sociali è stata realizzata sui documenti di bilancio. Altre ricerche, su campioni relativamente più ridotti, sono state condotte direttamente sul campo. In questo capitolo utilizzeremo i dati desunti disponibili, specificando, volta per volta, la popolazione di cooperative coinvolta.

rative alla fine del 1997 il loro numero era stimabile nell'ordine delle 4.500 unità e alla fine del 2.000 era salito a 6.900. Attualmente, le cooperative sociali corrispondono al 4% del totale delle cooperative e al 10% dell'occupazione generata dal movimento cooperativo; per il 70% si tratta di cooperative di tipo A e per il 30% di cooperative di tipo B, finalizzate all'integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati.¹³ Se si tiene conto del fatto che delle 6.900 cooperative sociali registrate a fine 2000 alcune probabilmente non sono ancora operative, le cooperative sociali che si occupano di servizi alla persona si possono stimare intorno alle 4.000 unità.

Secondo i dati del recente censimento ISTAT delle istituzioni e imprese non profit, le cooperative sociali che hanno risposto al questionario sono state 4.651. A fine 1999 esse occupavano circa 130.000 lavoratori remunerati e potevano contare su oltre 19.000 volontari e quasi 3.000 obiettori di coscienza. Di questi la gran parte (83.800 lavoratori retribuiti e quasi 10.000 volontari) operano certamente in cooperative sociali di tipo A impegnate nell'erogazione di servizi sociali. Non sono purtroppo disponibili dati né sui soci, né sugli utenti. Questi ultimi erano stimati, verso la metà degli anni Novanta, in circa 400.000 unità (CGM, 1994; 1997).

La dimensione media della cooperativa sociale è di circa 40-50 soci, di cui – mediamente – 25/27 soci lavoratori retribuiti. Il 90% circa delle cooperative sociali ha meno di 100 soci, e il 70% meno di 50; le grandi cooperative sociali (ossia, con alcune centinaia di soci lavoratori) sono quindi numericamente limitate.

Le dimensioni prevalentemente ridotte delle cooperative sociali appaiono coerenti con la tendenza, propria di tali organizzazioni, a limitare il proprio intervento a un bacino territoriale ristretto. Nel 1986 risultava che il 35% delle cooperative sociali operava soltanto nel comune in cui l'organizzazione aveva sede, mentre il 49% aveva un bacino di attività provinciale o regionale (CGM, 1997). Benché non ci siano dati per gli anni successivi, è verosimile che la situazione non sia cambiata di molto: soltanto in taluni casi particolari le cooperative sociali sono cresciute sotto il profilo dimensionale. Negli anni compresi tra il 1992 e il 1994, ad esempio, l'aumento annuo medio del personale remunerato è stato infe-

¹³ Secondo i dati forniti dall'INPS, alla fine del 1996 esistevano in Italia 754 cooperative sociali di tipo B, nelle quali trovavano impiego 11.165 lavoratori, 5.414 dei quali svantaggiati. Alla fine del 2000 esse erano salite a 1.915 e occupavano 32.939 lavoratori di cui 13.569 svantaggiati.

riore alle 2 unità. Questa tendenza a mantenere dimensioni limitate è spesso il risultato di una strategia pianificata, rivolta, prima di tutto, a conservare un elevato livello di fiducia tra i soci e tra l'organizzazione e la comunità.

A differenza di quanto rilevato nel corso degli anni Ottanta nella base sociale di queste cooperative prevalgono oggi, in modo netto, i lavoratori remunerati: basti pensare che nel 1996 più della metà delle cooperative intervistate nel corso di una ricerca (CGM, 1997) non aveva soci volontari. Anche laddove presenti, inoltre, costoro raramente superavano le dieci unità. È significativo, a tale riguardo, che – nelle cooperative per le quali si dispone di dati riferiti sia al 1993, che al 1996 – il numero dei soci volontari si sia, nel corso del triennio, dimezzato, e l'aumento del numero di soci (dalle 52 alle 54 unità, in media) sia totalmente da imputare all'ingresso di nuovi soci lavoratori. Questa trasformazione nella base sociale è stata certo favorita dalla legge 381, ma rappresenta anche l'effetto della crescita della cooperazione sociale che ha avuto luogo negli anni Novanta.¹⁴ L'incremento della domanda di servizi da parte degli enti pubblici locali ha contribuito al rapido sviluppo di nuove cooperative, che si è generalmente tradotto nell'aumento più dei lavoratori retribuiti che dei volontari, la mobilitazione dei quali è normalmente frutto di investimenti di lungo periodo sul capitale sociale, e non può essere realizzata in un arco di tempo troppo breve. Si può concludere, pertanto, che la dimensione imprenditoriale della cooperazione sociale sia uscita rafforzata da questo processo, mentre non è da escludere qualche cedimento sul fronte delle sue funzioni sociali e, quindi, della qualità dei rapporti con le comunità locali. Inoltre, la presenza degli utenti dei servizi nella base sociale è ancora molto limitata: come risulta da varie ricerche, sono meno di un centinaio le cooperative sociali che dichiarano la presenza di utenti tra i soci.

Nella fase iniziale, le cooperative sociali si sono sviluppate soprattutto in alcune regioni dell'Italia settentrionale, caratterizzate da livelli elevati di capitale sociale e da diffusa cultura imprenditoriale.¹⁵ Successivamente, tali organizzazioni si sono diffuse anche nel Mezzogiorno. Nel Sud, tut-

¹⁴ Non va trascurato comunque il fatto che vi è un notevole numero di cooperative in cui operano volontari non soci.

¹⁵ Questa concentrazione nelle regioni settentrionali rispecchia, d'altra parte, la distribuzione territoriale del movimento cooperativo italiano.

tavia, molte cooperative si sono costituite come strumento volto a garantire un lavoro ai soci, e soltanto in una minoranza di casi esse hanno coinvolto volontari nella base sociale. Nel 1996 circa il 60% delle cooperative sociali aveva la propria sede nelle regioni settentrionali, e il restante 40% nel Centro-Sud, area in cui le cooperative sociali erogano soprattutto servizi socio-assistenziali e socio-sanitari. Lo sviluppo ancora relativamente modesto di queste organizzazioni nel meridione può essere imputato sia a una minore domanda di servizi sociali (ancora garantiti, in misura preponderante, dalla famiglia), sia alla minore attenzione degli enti pubblici ai problemi di ordine sociale. Né va trascurato il fatto che, specie negli ultimi anni, la cooperazione sociale nell'Italia meridionale è stata talvolta strumentalizzata da alcuni enti locali, che l'hanno spinta ad assumere un ruolo meramente sostitutivo di servizi assistenziali di loro competenza. Nondimeno, le organizzazioni nazionali della cooperazione sociale (sia Federsolidarietà che CGM), hanno recentemente compiuto sforzi non indifferenti per dare vita anche nel Meridione a nuove cooperative sociali coerenti con la tradizione del movimento e con le previsioni normative della legge 381. Il successo di interventi di questo tipo fa sperare in una più equilibrata distribuzione delle cooperative sociali sul territorio italiano.

4. Le caratteristiche della cooperazione sociale

I servizi erogati

Da una ricerca condotta nel 1995 da CGM¹⁶ emerge che, nel 1994, quasi la metà delle cooperative sociali erogavano servizi a più tipologie di utenti, e che sempre nel 50% dei casi i servizi erano erogati con modalità diverse (per esempio, di assistenza sia a domicilio che residenziale). Questi dati possono rendere l'idea dell'effettiva complessità che caratterizza i processi produttivi delle cooperative sociali. Gli utenti delle cooperative esaminate erano prevalentemente anziani (47,1%), minori a rischio (44,1%), disabili (39,8%), tossicodipendenti (9,9%), portatori di malattie mentali (9,6%) e adulti svantaggiati (14,7%). Confrontando questi dati con quelli nella ricerca realizzata nel 1986, si nota un certo cambiamento nelle tipologie di utenti: nel 1986, infatti, il 32% delle cooperative eroga-

¹⁶ Cfr. CGM (1997). Tale ricerca ha interessato 726 cooperative.

va servizi a favore di persone in situazione di handicap; soltanto il 18,8%, per contro, operava con utenti anziani; il 15,9% erogava servizi a minori, e l'11,5% a tossicodipendenti. Questi cambiamenti della composizione degli utenti si possono interpretare come il frutto di un'evoluzione sia dei bisogni della popolazione, sia degli orientamenti delle politiche sociali pubbliche (e dei relativi finanziamenti), che tendono ad accordare crescente priorità agli interventi a sostegno degli anziani.

Le risorse umane

Come abbiamo ricordato, le cooperative sociali possono avere una base sociale mista, ma questa composizione non è obbligatoria per legge: esistono quindi cooperative sociali costituite soltanto da soci lavoratori o da consumatori (o utenti), o ancora da lavoratori e volontari, o da consumatori e volontari. L'unico vincolo previsto dalla legge sta nel fatto che la presenza di soci volontari non può superare il 50% del totale dei soci. Anche le persone giuridiche, come le amministrazioni comunali, possono entrare a far parte delle cooperative sociali, anche in qualità di soci sovventori. Molte cooperative comprendono al loro interno anche soci che, di fatto, non partecipano all'attività (né come volontari, né in qualità di lavoratori), e sono raramente coinvolti nei processi decisionali.

In questo scenario, i dati sulle caratteristiche dei soci variano a seconda della definizione di "socio volontario" adottata in ciascuna rilevazione statistica (per esempio, non è definito *a priori* se i "volontari" debbano, necessariamente, partecipare in modo attivo e continuativo alle attività dell'organizzazione). Stando ai dati raccolti in occasione della revisione annuale le 1.134 cooperative analizzate nel 1994, contavano complessivamente 66.363 soci (con una media di una cinquantina per cooperativa), il 45,2% dei quali ha costituito da "soci inattivi". Quanto ai "soci attivi", nel 91% dei casi si trattava di soci lavoratori, nell'8,4% di soci volontari, nello 0,4% di soci sovventori e nello 0,3% di persone giuridiche (tra cui alcune amministrazioni comunali). Tuttavia, questa fonte di dati ha utilizzato di una definizione di "socio volontario" assai riduttiva; secondo i dati elaborati da CGM (con riferimento al 1996), su un campione di cooperative più ridotto, ma più omogeneo, i soci inattivi corrisponderebbero al 24% del totale, e i soci volontari al 26%.

Da tutte le fonti disponibili emerge comunque una tendenza di fondo alla riduzione della componente dei volontari: un indicatore in tale dire-

zione è costituito dal fatto che la crescita del numero complessivo di soci attivi, negli ultimi anni, è imputabile quasi interamente a nuovi soci lavoratori. A tale diminuzione, oltretutto, non si è contrapposto un aumento nel numero di soci utenti, che, a oggi, risultano presenti soltanto in una esigua minoranza di cooperative. Infine, una cospicua percentuale di cooperative (nell'ordine del 42,8%) coinvolge lavoratori e volontari non soci. Questo trend evolutivo emerge con evidenza anche dai dati della tabella 6.1, che riporta i risultati di una ricerca condotta nel 1995 su un campione di 260 cooperative sociali (CGM, 1997).

Tabella 6.1 I cambiamenti nella composizione della base sociale di 260 cooperative sociali.

Tipologia di soci	Numero di soci per cooperativa (valori medi)			
	Iniziale	1990	1992	1995
Soci lavoratori	2,7	15,6	18,2	24,8
Soci volontari	9,4	14,1	14,3	12,3
Soci che non sono né lavoratori, né volontari	6,8	30,9	34,4	35,8
Totale	18,9	60,6	66,9	72,9

Fonte: CGM (1997)

Le risorse finanziarie

Il fatturato complessivo delle cooperative sociali italiane, nel 1994, si poteva stimare nell'ordine di 2.500 miliardi di lire, con un giro d'affari medio, per cooperativa, di circa 900 milioni di lire, di cui 880 derivavano da contributi pubblici (CGM, 1997). I principali clienti delle cooperative di tipo A erano le pubbliche amministrazioni (77%), seguite da consumatori privati (4,7%), altre organizzazioni non profit (5,9%) e imprese private for profit (3,1%). Va da sé che la composizione dell'utenza dipende anche dallo specifico tipo di servizio erogato.

Alla fine del 1999, secondo i dati del censimento ISTAT, il fatturato delle cooperative sociali sfiorava i 6.000 miliardi, di cui 3.600 nel solo settore dell'assistenza e 793 nel settore dell'attività sanitaria. Il fatturato medio per cooperativa era di 1.255 milioni (1.514 nel settore dell'assistenza e 2.193 nella sanità).

La maggior parte dei finanziamenti pubblici, inoltre, derivava dalla partecipazione a gare d'appalto, o risultava assegnata in funzione dell'ammontare dei servizi erogati. Più del 61% del fatturato che le cooperative sociali derivavano dagli enti pubblici (il 75,6% del fatturato totale), infatti, era ottenuto attraverso il primo canale, a fronte di un 14,4%

che proveniva da contributi pubblici. Non molto diversa era la situazione alla fine del 1999, quando il 58,8% delle cooperative sociali dipendeva prevalentemente da finanziamenti pubblici. Gli enti locali, allo scopo di esternalizzare un servizio a una cooperativa sociale, tendono infatti sempre più spesso a mettere in competizione le offerte di più organizzazioni, scegliendo poi o soltanto su criteri di costo, o su un set di criteri più complesso, comprensivo anche della qualità del progetto, delle caratteristiche del servizio, nonché della capacità dell'organizzazione di mobilitare volontari.

Le risorse necessarie alla costituzione del capitale di rischio delle cooperative sociali derivano invece esclusivamente da fonti private: si tratta, principalmente, delle quote di capitale sociale sottoscritte dai soci, nonché, in misura non trascurabile, di riserve indivisibili. Se assumiamo come indicatore della capacità di autofinanziamento, il rapporto tra mezzi propri e passività esso risulta, mediamente, superiore al 40%.

L'organizzazione

Sin dall'inizio, la strategia adottata dalla maggior parte delle cooperative sociali è stata quella di rispondere all'aumento della domanda di servizi promuovendo lo *spin off* di nuove imprese cooperative¹⁷ e quindi puntando più sulla specializzazione che sulle economie di scala. Al tempo stesso, le cooperative hanno saputo sfruttare i vantaggi della grande dimensione, raggruppandosi in consorzi su base locale e nazionale. Il sistema imprenditoriale integrato, creato nel corso degli anni recenti, si caratterizza attualmente per una struttura su tre livelli:

- Il primo livello è quello della singola cooperativa;
- Il secondo livello è costituito dai consorzi locali, organizzati, per lo più, su scala provinciale. Tali consorzi assumono un ruolo strategico nelle relazioni contrattuali tra cooperative ed ente pubblico, svolgendo, in molti casi, la funzione di *general contractor*. Essi si occupano anche di sviluppo, di consulenza amministrativa, di formazione e sviluppo delle risorse umane, di consulenza organizzativa e gestionale anche a favore delle nuove cooperative. Il primo consorzio provinciale di cooperative sociali è stato costituito nel 1983 a Brescia. Alla fine degli anni Novanta, erano presenti in tutto il Paese non meno di 70

¹⁷ A proposito di questa opzione di fondo, si è parlato di "strategia del campo di fragole".

consorzi locali e territoriali, concentrati particolarmente in Italia settentrionale (la sola Lombardia contava 17 consorzi);¹⁸

- Il terzo livello, rappresentato in particolare dal consorzio nazionale CGM, si occupa di compiti strategici di lungo periodo, come la ricerca, la formazione dei manager e dei formatori dei consorzi locali, consulenza e sviluppo. Inoltre, CGM assume anche il ruolo di general contractor rispetto a iniziative di livello nazionale o europeo. Creato nel 1986, questo consorzio raggruppava, alla fine del 1997, 42 consorzi territoriali, che a loro volta comprendevano circa 700 cooperative, delle quali almeno 450 erogavano servizi sociali. Nel 2001 i consorzi soci erano saliti a 67, per un totale di oltre mille cooperative.

Nel complesso, quindi, il sistema della cooperazione sociale appare come un network di imprese che si sviluppano in funzione di precisi progetti, e si caratterizzano – allo stesso tempo – per l'indipendenza tra le diverse organizzazioni e per la loro considerevole capacità di integrazione.

5. Una valutazione delle funzioni svolte dalle cooperative sociali

Il contributo alla lotta contro l'esclusione sociale

Il principale contributo delle cooperative sociali nel contrastare l'esclusione sociale sta nella dimostrata capacità di erogare in forma privata servizi che promuovono la coesione sociale, e di attivare direttamente risorse – umane e finanziarie – che non sarebbero, diversamente, disponibili. Dimostrando che certi bisogni sociali possono essere meglio soddisfatti attraverso l'erogazione di servizi, piuttosto che con trasferimenti monetari, le cooperative sociali hanno inoltre contribuito alla trasformazione del sistema di welfare italiano. Va inoltre tenuto presente che molti dei servizi offerti vanno a favore di soggetti in particolari condizioni di bisogno (tossicodipendenti, ex detenuti, ecc.); grazie anche all'apporto del volontariato, questi servizi contribuiscono anche a raffor-

¹⁸ Accanto ai consorzi territoriali ne sono sorti anche altri, caratterizzati o da una maggiore specializzazione rispetto a particolari attività (formazione, europrogettazione, gestione di servizi agli anziani, ecc.), o da uno stretto legame con esperienze di tipo associativo (come nel caso del Consorzio Acli-Solaris e di Apicolf).

zare la consapevolezza politica circa i problemi connessi all'esclusione sociale. Non da ultimo, le cooperative sociali favoriscono l'innovazione nei servizi sociali: molte strategie di lotta all'esclusione sociale sono state introdotte dalle cooperative sociali e dalle organizzazioni di volontariato.

Le cooperative sociali, in generale, hanno anche il merito di aver reso più efficiente l'offerta di servizi pubblici: in virtù della maggiore flessibilità e del più razionale utilizzo delle risorse, resi possibili dalle relazioni fiduciarie tipiche di tali organizzazioni, è stato possibile migliorare l'efficienza complessiva dei servizi. A pari livello di spesa pubblica, l'affidamento dei servizi alle cooperative sociali ha permesso e permette di soddisfare i bisogni di un numero maggiore di persone.

Punti di forza

I principali punti di forza delle cooperative sociali sono i seguenti:

- le cooperative sociali sono imprese, ossia persone giuridiche con responsabilità limitata, che possono fare ricorso al mercato finanziario allo stesso modo di tutte le altre imprese;
- grazie alle loro dimensioni generalmente ridotte, le cooperative sociali sono generalmente radicate nel territorio in cui operano e ciò garantisce loro una maggiore prossimità ai bisogni della popolazione. Inoltre esse possono trarre vantaggio dal capitale sociale e ne promuovono la produzione. La possibilità di riunirsi in consorzi a livello locale e nazionale permette inoltre alle cooperative sociali di godere sia dei vantaggi tipici delle piccole imprese che di quelli che caratterizzano le grandi imprese;
- le cooperative sociali sono in grado di attirare risorse umane altamente qualificate, grazie alla partecipazione dei volontari e alla capacità di impiegare lavoratori attenti anche ai bisogni della collettività;
- le cooperative sociali hanno dato prova di capacità di innovare i servizi erogati. Ciò è frutto di un buon livello di autonomia nelle decisioni relative alle strategie imprenditoriali. Sotto questo profilo, vale la pena osservare che buona parte dei servizi sociali realizzati negli ultimi vent'anni sono stati introdotti per la prima volta, in forma pionieristica, proprio dalle cooperative sociali.

Punti di debolezza

È possibile sintetizzare gli elementi critici della cooperazione sociale nei termini che seguono:

- le cooperative sociali hanno conosciuto uno sviluppo eccessivamente rapido: la crescita impetuosa della domanda di servizi, infatti, ha reso difficile il mantenimento del modello organizzativo originario e favorito fenomeni di isoformismo;
- esse dipendono in misura crescente dalle decisioni delle autorità pubbliche: di conseguenza, corrono il rischio di servire più i bisogni e gli interessi della pubblica amministrazione che quelli delle persone e dei gruppi sociali;
- molte cooperative sociali non hanno più volontari, e pertanto dispongono di un minore bagaglio di risorse umane, abilità imprenditoriali e rapporti con la comunità locale rispetto alle cooperative capaci di attivare la partecipazione di volontari. È senz'altro vero che la tendenza a un modello cooperativo fatto di soli soci lavoratori non è, di per sé, negativa; le cooperative sociali possono comunque selezionare lavoratori motivati, capaci di garantire che sia accordata la debita attenzione ai bisogni degli utenti, alla qualità e all'efficienza. Nondimeno, la carenza di volontari rende il modello dell'impresa sociale più fragile, accentua la dipendenza dai finanziamenti esterni (in particolare – come è evidente – dai finanziamenti pubblici) e può portare a sottovalutare l'importanza di garantire una elevata qualità dei servizi.

In definitiva, si sta assistendo allo sviluppo di diversi modelli di cooperazione sociale, che si differenziano per la composizione della base sociale, il livello di controllo degli utenti e/o dei volontari sui processi decisionali, i rapporti con gli enti pubblici e, verosimilmente, per livelli diversi di solidità.

6. Le prospettive di sviluppo

Sono molti i fattori che inducono a credere che le cooperative sociali continueranno a crescere di numero nei prossimi anni:

- la tendenza degli enti locali ad affidare a organizzazioni private la produzione di servizi sociali è ancora forte, ed anzi si sta ampliando a nuove tipologie di servizi, come gli asili nido;

- gli sgravi fiscali a favore della domanda privata di servizi e l'introduzione di voucher, già parzialmente realizzate negli ultimi anni, dovrebbero determinare un ulteriore incremento della domanda di servizi;
- vanno poi considerati gli effetti della normativa, ancora insufficiente, sulle esenzioni fiscali per le donazioni private alle organizzazioni non profit (ivi comprese le cooperative sociali), e del riconoscimento di benefici fiscali a quanti acquistino "titoli di solidarietà" destinati a finanziare attività senza scopo di lucro;
- l'interesse politico per le cooperative sociali rimane molto elevato, ed appare, anzi, in aumento;
- le imprese private for-profit interessate a competere con le cooperative sociali sono ancora assai poche. La concorrenza esiste, ma ha luogo soprattutto tra cooperative sociali e cooperative di produzione e lavoro e tra diversi modelli di cooperazione sociale.

Non è da escludere che queste prospettive di sviluppo finiscano con l'accelerare l'identificazione delle cooperative sociali con forme di cooperazione più tradizionali. Un simile percorso evolutivo, tuttavia, può essere contrastato nei modi seguenti:

- con una definizione più rigorosa (o in sede di statuto, o attraverso codici etici) della forma organizzativa. Ciò dovrebbe servire a prevenire, nel corso degli anni, la perdita della capacità di mantenere una funzione distributiva e di produrre esternalità positive. È necessario in particolare disincentivare lo sviluppo di cooperative sociali formate soltanto da soci lavoratori;
- con l'adozione di modalità di esternalizzazione dei servizi sociali diverse. Le gare di appalto, soprattutto laddove si dia elevata – se non esclusiva – importanza al fattore prezzo, tendono a favorire le cooperative costituite da soli soci lavoratori (o le imprese for-profit), che perseguono strategie di riduzione del costo del lavoro. Sotto questo profilo la politica concorrenziale che è stata indotta dalle decisioni dell'Unione europea, sulla base dell'idea che tutti i mercati debbono essere sottoposti alle stesse regole della libera competizione, sta producendo effetti più negativi che positivi. La recente approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (n. 328/2000) potrebbe comunque contribuire a invertire questa tendenza. Essa infatti, oltre a riconoscere il ruolo delle

organizzazioni di terzo settore e la necessità di ampliare l'autonomia degli utenti nella scelta dei fornitori dei servizi, stabilisce che non sia più solo il prezzo la variabile cui le pubbliche amministrazioni devono fare riferimento nella scelta delle organizzazioni alle quali affidare l'erogazione dei servizi;

- con lo sviluppo di una cultura dell'imprenditorialità sociale, capace di far crescere tra le cooperative sociali la consapevolezza delle loro specificità e della stretta relazione tra tali specificità, l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte. A questo proposito vale la pena ricordare che Federsolidarietà ha introdotto recentemente un codice etico che prevede – quali caratteristiche distintive della cooperazione sociale – la specializzazione, le ridotte dimensioni, la presenza del volontariato e l'equo trattamento dei lavoratori;
- con lo sviluppo di politiche che incentivino le cooperative sociali più innovative a operare in nuovi settori di attività, senza limitarsi a quelli che più interessano l'ente pubblico.

Conclusioni

L'esperienza delle cooperative sociali italiane dimostra che è realmente possibile creare imprese private che perseguano, oltre ad obiettivi economici, anche finalità sociali; l'introduzione di normative capaci di riconoscere e individuare tali imprese ne può sostenere lo sviluppo in modo decisivo. Al tempo stesso, dall'esperienza italiana emerge che il modello imprenditoriale dell'impresa sociale è ancora fragile e che è possibile che le organizzazioni che lo adottano si trasformino, con relativa facilità, in forme di impresa più tradizionali: è evidente, a tale riguardo, l'esigenza di adottare politiche finalizzate a consolidare questo modello imprenditoriale. Gli interventi più urgenti sembrano quelli volti alla realizzazione di un inquadramento giuridico coerente, ad una migliore organizzazione dei quasi-mercati nel settore dei servizi sociali, allo sviluppo di una cultura imprenditoriale e manageriale più adeguata alle specifiche caratteristiche di queste forme di impresa.

Bibliografia

Borzaga C. (1988), *La cooperazione di solidarietà sociale: prime riflessioni su un settore emergente*, in Carbonaro A. e Gherardi S. (a cura di), *I nuovi scenari della cooperazione in Italia: problemi di efficacia, efficienza e legittimazione sociale*, "Sociologia del Lavoro", 30-31, pp. 266-301.

Borzaga C. e Failoni G. (1990), *La cooperazione di solidarietà sociale in Italia*, "Cooperazione e Credito", 128, pp. 273-97.

Borzaga C. (1998), *Italie: L'impressionnant développement des coopératives sociales*, in Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di), *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.

Borzaga C. e Santuari A. (a cura di) (1998), *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*, Trento, Regione Trentino-Alto Adige.

CGM (1994), *Primo Rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Milano, CGM.

CGM (1997), *Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.

Frisanco R. e Ranci C. (a cura di) (1998), *Le dimensioni della solidarietà. Secondo rapporto sul volontariato sociale italiano*, Roma, Fivol.

Santuari A. (1997a), *Uno sguardo di insieme sulle esperienze straniere*, in Vittadini G. (a cura di), *Il Non Profit dimezzato*, Milano, Etas.

Santuari A. (1997b), *Evoluzione storica, aspetti giuridici e comparatistici delle organizzazioni non profit*, in Gui B. (a cura di), *Il Terzo Settore tra economicità e valori*, Padova, Gregoriana.

Capitolo 7

Regno Unito

Le molte forme dell'impresa sociale

Roger Spear¹

Introduzione

L'analisi delle imprese sociali del Regno Unito deve essere svolta in chiave storica, così da mettere in luce l'evoluzione del terzo settore nel suo complesso. Nella prima parte di questo capitolo si esamineranno quindi le componenti tradizionali dell'economia sociale, per farne il punto di partenza dello studio delle imprese sociali che si sono costituite di recente. Solo in un secondo momento si prenderanno in considerazione le organizzazioni che possono essere definite come imprese sociali; questa categoria, peraltro, si rivela piuttosto ampia qualora si consideri la notevole varietà delle forme giuridiche e la variabilità che esiste anche all'interno di ciascuna classificazione. In seguito verranno analizzati i settori dove operano le imprese sociali, per poi soffermarsi sulle imprese sociali che erogano servizi di welfare e, in particolare, su alcuni casi pratici e sul ruolo degli enti locali nel contracting out. Infine, presenteremo alcune caratteristiche specifiche delle imprese sociali.

1. Evoluzione storica delle organizzazioni del terzo settore

Gli studi sulla nascita delle organizzazioni di terzo settore si rifanno generalmente alle teorie del non profit, che evidenziano i fallimenti dello Stato e del mercato (teorie della domanda) o il ruolo e le caratteristiche degli imprenditori (teorie dell'offerta), oppure le dinamiche delle scelte istituzionali (fattori storici e ambientali, radicamento territoriale, ecc.).

A prescindere dai loro limiti, questi approcci teorici possono essere u-

¹ Centre for Complexity and Change, Open University, Milton Keynes.

tili per distinguere le imprese tradizionali di terzo settore e le nuove imprese sociali sotto vari punti di vista: da quello dei diversi fallimenti dello Stato e del mercato con cui si confrontano, a quello delle dinamiche dell'imprenditorialità e, infine, a quello dei diversi contesti in cui le stesse imprese si costituiscono.

La concezione tradizionale del terzo settore, inteso come economia sociale, ricomprende le cooperative, le associazioni di mutuo aiuto e le organizzazioni di volontariato (comprese le fondazioni e le opere di beneficenza). Si tratta di categorie che comprendono sia organizzazioni di più antica tradizione, molte delle quali sono imprese di una certa grandezza fondate, in alcuni casi, addirittura nel secolo scorso, sia nuove organizzazioni, generalmente piccole o medie, che a volte presentano una forte connotazione valoriale. Dal punto di vista occupazionale, le organizzazioni di terzo settore inglesi ricoprono un ruolo economicamente significativo.² Le cooperative danno lavoro, infatti, a circa 131.971 persone, le organizzazioni di mutuo aiuto a 27.500 e le organizzazioni di volontariato a 1.473.000, per un totale di 1.684.000 posti di lavoro.

L'origine delle cooperative va ricercata nel fallimento del mercato nel fornire prodotti di qualità e nella mancanza di regolamentazione giuridica della vendita al dettaglio, fattori che hanno portato alla nascita della prima esperienza di tipo pionieristico a Rochdale. Tuttavia la successiva diffusione di altre cooperative di vendita al dettaglio è ascrivibile tanto al loro dinamismo imprenditoriale quanto alla presenza di vivaci movimenti sociali, capaci di unire gli interessi dei lavoratori con quelli della piccola borghesia. Il settore delle cooperative è ancora costituito in larga parte da associazioni di consumatori che contano, nel complesso, 9.200.000 soci e 104.000 dipendenti. Tra queste, la Cooperative Wholesale Society o CWS ("Associazione di vendita all'ingrosso") gestisce anche, con molto successo, servizi finanziari di tipo cooperativo. Inizialmente questi erano soltanto un'estensione dei servizi offerti ai soci, ma ora si sono sviluppati in modo indipendente. A sua volta, la crescita delle associazioni mutualistiche nel campo dei servizi finanziari può essere interpretata come una risposta all'eccessivo potere di mercato che i fornitori privati avevano nel secolo scorso.

Il settore della cooperazione agricola, con 300.000 soci e 12.243 occu-

² I dati sono tratti da Eurostat (1997) e dal *Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project* (Kendall e Knapp, 1996).

pati, fu fondato, in un contesto di crescita dei mercati urbani, per contrastare il crescente potere economico dei grossisti e dei rivenditori. Esso sta ora evolvendo verso forme di proprietà più privatistiche.

Pur essendo chiaro che molte tra le imprese sociali di tipo tradizionale hanno vissuto un processo di degenerazione dei loro valori fondanti, bisogna anche tener presente che molti dei fallimenti del mercato e dello Stato che si proponevano di contrastare si sono a loro volta modificati, a seguito delle dinamiche del mercato. I settori fin qui esaminati sono quelli più tradizionali, che hanno dovuto affrontare la diminuzione delle quote di mercato e il rischio di smarrire il loro carattere mutualistico. Parallelamente a questi, esistono comunque anche settori dove le imprese sociali continuano ad avere un ruolo di leadership: si pensi alle onoranze funebri, ai viaggi e alle assicurazioni, senza contare la posizione preminente assunta dalle banche cooperative nell'area del commercio etico.

L'andamento altalenante delle imprese sociali ha avuto un duplice impatto sulla società. Da un lato le cooperative di vendita al dettaglio, sebbene in una fase di crisi, riescono a mantenere numerosi punti vendita diffusi sul territorio; così la CIS ("Associazione delle cooperative di assicurazione") possiede una rete di rappresentanti, inseriti in diversi contesti locali, che svolgono una funzione simile. D'altro canto, il credito cooperativo persegue politiche etiche e di rispetto ambientale e finanzia progetti di sostegno ai gruppi sociali svantaggiati. Nello stesso senso, anche nella CWS (Cooperative Wholesale Society) e nelle altre associazioni di vendita è in corso un processo di rigenerazione, con lo sviluppo di una strategia di vendita per la comunità, il rafforzamento delle attività comunitarie e la conseguente creazione di capitale sociale.

Le organizzazioni di volontariato costituiscono la parte più importante del terzo settore anche dal punto di vista occupazionale e per il numero di volontari impiegati. La classificazione di Esping Andersen delle tipologie di Stato sociale – liberale, corporativo e socialdemocratico – può essere utilmente applicata al caso del Regno Unito, uno Stato che è solitamente definito come liberale, in forza del basso livello della spesa pubblica, del ricorso a procedure di controllo di gestione e del rigore delle regole sulla titolarità del diritto ai servizi. Dal momento che il processo di formazione dello Stato ha radici relativamente antiche, la chiesa protestante svolge nel welfare un ruolo molto più ridotto rispetto a quello della chiesa cattolica nei modelli di tipo corporativo. Resta, comunque, il

fatto che la creazione nel dopoguerra del sistema sanitario nazionale è stata fortemente condizionata da idee di stampo socialdemocratico come l'universalismo e l'opposizione al coinvolgimento dei privati nella fornitura dei servizi; questo approccio ha ridimensionato la presenza del volontariato nel settore sanitario a fronte di un suo coinvolgimento piuttosto ampio nei servizi sociali, nel campo dell'istruzione e della ricerca e nel settore culturale e ricreativo.

Le cooperative e le associazioni mutualistiche che sono sorte più di recente sono più simili al volontariato dal punto di vista delle attività svolte. Esse operano per contrastare le inefficienze nel campo dell'edilizia agevolata; i fallimenti nel mercato del lavoro (che portano all'esclusione sociale); quelli nelle politiche macroeconomiche responsabili dell'alto tasso di disoccupazione; l'incapacità degli enti locali di gestire lo sviluppo comunitario nelle aree multietniche, nelle zone urbane e in quelle rurali. Tuttavia il loro principale campo di azione è costituito dai fallimenti dello Stato sociale stesso e dai processi di ristrutturazione dovuti alla rottura del consenso sociale per il modello di welfare.

Le nuove imprese sociali, comunque, al pari delle organizzazioni che le hanno precedute nel diciannovesimo secolo, combattono anche i fallimenti del mercato nella distribuzione dei prodotti (si pensi a nuove tipologie di prodotti come i cibi biologici e i libri *radical*) e la loro formazione è sempre riconducibile ai movimenti sociali degli anni Sessanta. In questo stesso senso la nascita delle associazioni di credito è dovuta ai fallimenti del mercato e delle istituzioni nella fornitura dei servizi finanziari, fallimenti che hanno portato all'esclusione di ampi settori della popolazione e a operazioni di credito altamente speculative da parte dei privati.

2. Le imprese sociali nel Regno Unito: uno sguardo d'insieme

Il concetto di "impresa sociale" non è molto usato nel Regno Unito, anche se non se ne ignora il significato che è – in termini generali – collegato a quello di impresa commerciale con scopi sociali.

Il diritto britannico non ha una particolare attenzione per il concetto di impresa sociale. Non esiste, infatti, una regolamentazione specifica né per le cooperative né per le organizzazioni mutualistiche o di volontaria-

to, che sono le forme giuridiche normalmente adottate dalle imprese sociali nella maggior parte dei Paesi.

D'altro canto, il sistema giuridico britannico rivela comunque una certa flessibilità verso le imprese in esame. I settori del diritto rilevanti in questo caso sono due, e cioè il diritto delle società (*company law*) e quello delle *industrial and provident societies* (I&P). Le imprese sociali (siano esse cooperative o organizzazioni di volontariato) si costituiscono nella forma della società garantita dai soci se optano per un inquadramento nel primo settore, mentre diventano associazioni I&P nel secondo caso. L'ufficio del registro delle provident society, a cui afferiscono le I&P, offre una tutela più ampia alle cooperative fondate sulla buona fede rispetto alle persone giuridiche che si costituiscono nell'ambito del diritto delle società. Le associazioni I&P, inoltre, consentono ai soci il possesso di quote azionarie, ma sono comunque controllate democraticamente, dal momento che gli stessi soci dispongono di un solo voto ciascuno.

La forma giuridica normalmente assunta dalle imprese sociali che scelgono di inquadrarsi secondo il diritto delle società è quella della società garantita dai soci. In tal caso la società è controllata dai soci in base al principio "una testa, un voto", con azioni nominative; la responsabilità del socio, in caso di liquidazione della società, è limitata nell'ammontare che egli si è impegnato a garantire al momento dell'ingresso. Le imprese sociali possono anche essere registrate nelle forme previste dalla disciplina del diritto societario, come società per azioni.

Le organizzazioni di volontariato invece possono registrarsi presso la Commissione sugli enti di beneficenza, sulla base della legge che disciplina questi ultimi (Charities Act 1992/3). Tale status esenta le organizzazioni dal pagamento della tassa sulle società, ma il beneficio è controbalanciato dall'indetraibilità dall'imposta sul valore aggiunto.

Negli ultimi anni, lo sviluppo della legislazione delle cooperative ha suscitato un notevole interesse che è sfociato nella redazione di un disegno di legge, che non è però ancora giunto al vaglio parlamentare.

In conclusione, nonostante manchi un preciso inquadramento giuridico, sono molte le organizzazioni che possono essere definite imprese sociali.

Le nuove forme cooperative e mutualistiche

Le cooperative di lavoratori

Le cooperative di lavoratori hanno sempre rappresentato una componente limitata ma influente nel settore cooperativo britannico e, dal 1980, sono cresciute in modo evidente (da 279 nel 1980 a 1.100 nel 1992). Sono tipicamente aziende di piccole dimensioni – con una media di dieci lavoratori – diffuse soprattutto nel settore dei servizi. Il loro successo è in buona parte dovuto a una rete, diffusa a livello locale, di piccole Agenzie per lo sviluppo delle cooperative (CDA) che aiutano a creare nuove cooperative e spesso si occupano di disoccupati e di gruppi svantaggiati. È difficile stimare quante delle cooperative abbiano una provenienza di questo tipo, ma si può ritenere che la maggioranza abbia origine da iniziative per la creazione di posti di lavoro per i disoccupati o per la salvaguardia dei posti di lavoro nei settori a rischio. Una minoranza consistente proviene da progetti per il sostegno ai disoccupati di lungo periodo, alle donne che rientrano nel mercato del lavoro, alle minoranze etniche e alle persone disabili.

Le cooperative sociali

È importante tracciare una distinzione tra due diverse tipologie di cooperative sociali: le cooperative di assistenza sociale, che forniscono servizi come l'assistenza domiciliare, e le cooperative sociali di inserimento lavorativo, che forniscono occasioni di lavoro ai gruppi sociali deboli. Queste due categorie possono anche presentarsi sovrapposte quando le cooperative di assistenza sociale impiegano persone disabili o svantaggiate. Le cooperative sociali sono simili a quelle di lavoratori, ma presentano alcune differenze. In primo luogo, visto che i servizi offerti sono alla persona, può avvenire che gli utenti vengano in qualche modo coinvolti nella gestione, anche se il loro intervento non è formalizzato ed ha in genere carattere consultivo. In secondo luogo, nelle cooperative sociali di inserimento lavorativo lo status, i termini e le condizioni di impiego dei disabili sono problematici: la condizione dei disabili tende infatti a differenziarsi da quella degli altri soci per permettere ai primi di continuare a fruire dei sussidi statali. Così, essi vengono considerati volontari in alcuni casi e dipendenti in altri, ma non ricevono mai una normale retribuzione; ricevono normalmente soltanto un rimborso delle spese perché, altri-

menti, perderebbero il sussidio a cui hanno diritto. Anche se in alcune cooperative ci sono delle tipologie di stakeholder chiaramente differenziate (volontari, soci lavoratori, soci dipendenti), non si è ancora in presenza di cooperative miste di consumatori e utenti.

Il numero delle cooperative di assistenza domiciliare e delle scuole materne di tipo cooperativo è in continuo aumento dal 1993, ma è difficile quantificarle esattamente (le prime sono circa cinquanta, le seconde circa trenta).

C'è anche un certo numero di cooperative di medici che forniscono sia servizi sanitari di emergenza che prestazioni generiche nelle piccole comunità. Le cooperative sociali di inserimento lavorativo sono tra le trenta e le quaranta unità. Esse raggiungono buoni risultati nell'occupazione delle persone disabili; gli esempi più noti e di successo sono: la Daily Bread, che vende cibo al dettaglio e all'ingrosso e impiega persone che sono in via di guarigione da malattie mentali; la Pedlars Sandwiches, una cooperativa che opera nel campo della ristorazione con persone affette da malattie mentali; la Adept Press, una tipografia che dà lavoro a persone con handicap uditivi; la Romanwood che lavora con persone con difficoltà di apprendimento e produce rivestimenti in legno; la cooperativa Teddington Wholefood, che si è sviluppata da un centro diurno di Londra e dà lavoro anch'essa a persone con difficoltà di apprendimento.

Le aziende sociali³

Le aziende sociali sono imprese con uno scopo sociale che consiste nel fornire un lavoro vero e proprio a persone disabili. Esse si rivolgono al mercato e il loro gruppo di riferimento è quello delle persone affette da malattie mentali. Nel Regno Unito ci sono da trenta e quaranta aziende sociali che si sono sviluppate grazie a partnership con il settore pubblico e con quello del volontariato, spesso usufruendo dei finanziamenti dell'Unione europea.

³ Abbiamo fatto rientrare le aziende sociali nella sezione sulle nuove forme di cooperazione, dal momento che le loro attività presentano evidenti somiglianze con le cooperative sociali di inserimento lavorativo; tuttavia, più propriamente, esse andrebbero considerate come organizzazioni commerciali di volontariato.

Le organizzazioni mutualistiche

Esistono anche delle nuove organizzazioni mutualistiche, che spesso sono molto più radicali di quelle tradizionali e operano in settori come quello degli investimenti etici e a sfondo sociale. Esse possono generare nuova occupazione e possono rivelarsi importanti nello sviluppo di strategie per affrontare i fenomeni di esclusione di tipo finanziario.

Le organizzazioni commerciali di volontariato

Le organizzazioni commerciali di volontariato, oltre a presentare una forte tendenza alla professionalizzazione e all'acquisizione di competenze manageriali, stanno gradualmente adottando un approccio improntato al mercato e aumentando la loro presenza in ambito socio-assistenziale, così come nei servizi alla formazione e allo sviluppo dell'impresa. Le organizzazioni di volontariato operano in vari ambiti: quello culturale e dell'intrattenimento, l'istruzione e la formazione, il welfare, ma anche la fornitura di alloggi e attività di tipo sociale e ambientale come il riciclaggio degli abiti e la raccolta di fondi.

Le organizzazioni di volontariato possono anche assumere forma simile a quella delle fondazioni (configurandosi cioè come dei *trust*) e in tal caso esse dipendono dalla raccolta di fondi o dal patrimonio finanziario o immobiliare preventivamente conferito. In questo caso esse possono avere una funzione strumentale allo sviluppo delle attività, come nel caso dei *trust* per lo sviluppo che sono molto numerosi e a volte costituiscono il nucleo delle *community businesses*. Le organizzazioni più grandi stanno assumendo un ruolo sempre più importante nei servizi del welfare e gestiscono centri residenziali e diurni e servizi di assistenza a domicilio. Come le altre organizzazioni di volontariato, esse sono spesso specializzate – ed è uno dei tradizionali punti di forza del volontariato – nel fornire assistenza a gruppi specifici.

Le organizzazioni di inserimento lavorativo

Recentemente nel Regno Unito si è manifestato un considerevole interesse verso lo sviluppo di attività di inserimento lavorativo. Si tratta di “posti di lavoro stipendiati, a tempo determinato con momenti di formazione, disponibili solo per i disoccupati e per un periodo di tempo limitato; posti in cui il prodotto del lavoro o ha uno scopo sociale diretto o consiste nel compiere, per uno scopo sociale, attività commerciali che

normalmente non sarebbero state intraprese” (Simmond e Emmerich, 1996). Un esempio famoso tra le organizzazioni di questo tipo è Glasgow Works che, nel 1999, ha coordinato venti progetti dando lavoro a un numero di persone compreso tra le 400 e le 500 unità.

Le caratteristiche fondamentali di queste organizzazioni sono: l’opera di intermediazione verso l’inserimento nel normale mercato del lavoro; il pagamento di un corrispettivo per il lavoro prestato; il lavoro a tempo determinato; lo scopo sociale perseguito attraverso attività commerciali e la creazione di un valore aggiunto (si pensi ad esempio alla possibilità di evitare gli effetti dei licenziamenti).

Si potrebbe sostenere che queste iniziative rappresentino una semplice evoluzione del Programma comunitario;⁴ in realtà queste iniziative garantiscono una formazione più completa, ricercano un legame più stretto ed evidente con l’economia sociale locale e quindi sono più controllate da parte delle stesse comunità locali.

Le community business

Le community business condividono molte caratteristiche delle cooperative, ma solitamente non perseguono fini di lucro. Esse hanno avuto inizio nelle aree rurali, in particolare nelle Highlands e nelle isole della Scozia, dove si sono dimostrate particolarmente efficaci nel fornire alle comunità locali servizi diversi, come quelli di trasporto e di vendita al pubblico. I membri della comunità detengono una quota nelle community business, possedendole e controllandole di conseguenza. Si tratta di un’idea che si è sviluppata in origine nelle zone rurali ed è stata poi trasferita con successo anche in zone urbane, in particolare a Glasgow. L’esperienza è stata poi adottata anche in altre zone del Regno Unito per affrontare i problemi delle aree urbane più svantaggiate, costituendo e rafforzando le strutture e i servizi della comunità.

Anche altri Paesi hanno utilizzato questa forma organizzativa in quelle iniziative che possono trarre giovamento dal senso di proprietà della comunità. Le community business sono gradualmente aumentate e sono da molti considerate come una soluzione interessante anche per iniziative nel settore del welfare.

⁴ Il Programma comunitario è stato uno dei più ambiziosi programmi per l’occupazione attuati dal governo Thatcher, volto a favorire il lavoro temporaneo e la formazione.

Le principali caratteristiche delle nuove imprese sociali

Nel Regno Unito le imprese sociali si configurano come delle organizzazioni commerciali indipendenti che vendono ai privati o allo Stato servizi orientati verso l'utenza e hanno, quindi, una dimensione sociale. Le principali tra le nuove imprese sociali sono: le organizzazioni di volontariato, le cooperative e le società mutualistiche, le organizzazioni di inserimento lavorativo e le community business.

I volontari tendono a non essere utilizzati dalle cooperative e dalle organizzazioni mutualistiche tradizionali, mentre sono più facilmente impiegati dalle organizzazioni di volontariato (tranne che nel campo dell'assistenza residenziale), dalle community business e dai trust. Se si dovessero classificare le imprese sulla base delle loro caratteristiche di tipo economico o sociale, ne risulterebbe che il volontariato viene più facilmente utilizzato in contesti di tipo sociale piuttosto che in quelli a maggior contenuto economico. Nel caso dei servizi che vengono dati in appalto dal settore pubblico, inoltre, il ricorso al lavoro volontario è limitato. Mentre lo status di socio è chiaramente definito dagli statuti di molte imprese sociali, gli utenti non fanno normalmente parte della base sociale.

Le imprese sociali si finanziano in vario modo: molte di esse non accettano donazioni, ma fanno eccezione le organizzazioni di volontariato, le fondazioni e alcune tra le community business. Quelle che dispongono di un patrimonio permanente (come le fondazioni) hanno naturalmente entrate più stabili. Molte tra queste organizzazioni svolgono delle attività di mercato, ma esse operano soprattutto nei quasi-mercati, come quando sottoscrivono rapporti contrattuali con lo Stato per l'assistenza residenziale. I sussidi pubblici erano più diffusi in passato, ma tendono ora ad assumere la forma della relazione contrattuale con le istituzioni che pagano il corrispettivo per l'erogazione del servizio. Al riguardo si utilizza spesso il termine "accordo di servizio".

3. I settori di riferimento delle nuove imprese sociali

Quando si prendono in considerazione i settori di riferimento delle nuove imprese sociali è importante porli in relazione ai fallimenti del mercato e dello Stato e riflettere sulle diverse dinamiche che in essi operano. Le

imprese sociali, infatti, affrontano le inefficienze nel campo dell'edilizia agevolata, i fallimenti del mercato del lavoro (che portano all'esclusione sociale) e delle politiche macroeconomiche responsabili dell'alto tasso di disoccupazione, l'incapacità degli enti locali nel gestire lo sviluppo delle comunità nelle aree multietniche, nelle zone urbane e in quelle rurali e, naturalmente, l'ampia gamma dei fallimenti dello Stato sociale. Per quanto riguarda i rapporti tra le imprese sociali e lo Stato, il mercato e la comunità, risulta chiaro che alcuni dei settori in cui esse operano si configurano come dei quasi-mercati, mentre altri sono dei mercati di tipo tradizionale in cui gli utenti pagano per i servizi (anche se la presenza di buoni e sussidi può complicare la situazione). Inoltre esistono anche scambi fondati su relazioni associative di reciprocità e, in molti casi, si creano delle situazioni in cui sono compresenti diversi tipi di scambi.

Nei paragrafi successivi esamineremo i settori in cui si sono costituite le imprese sociali e richiameremo le diverse tipologie di imprese.

L'inserimento lavorativo e i servizi per l'occupazione

Le iniziative nel campo dell'integrazione nel mercato del lavoro si possono tipizzare come segue:

- iniziative di lavoro e formazione per disabili, spesso gestite dalle organizzazioni di volontariato che si occupano di quel gruppo sociale;
- iniziative di lavoro e formazione per persone in via di guarigione da malattie mentali, spesso gestite dalle organizzazioni di volontariato che si occupano di quel gruppo sociale;
- progetti di risanamento delle comunità attraverso la creazione di posti di lavoro (a tempo pieno o parziale), spesso gestiti dai trust per lo sviluppo;
- progetti di lavoro gestiti da organizzazioni a carattere multiprogettuale inserite nella comunità;
- progetti di occupazione, formazione e consulenza gestiti dalle associazioni per l'edilizia sociale.

Nel Regno Unito le politiche per l'occupazione mirano a migliorare il funzionamento del mercato, assegnando un peso sempre più limitato alle misure per l'integrazione nel mercato del lavoro. I servizi per l'occupazione rappresentano, comunque, un modo per fornire assistenza a basso costo a un gran numero di persone e sono perciò tuttora considerati particolarmente importanti. Inoltre, l'impatto negativo sui processi

inflazionistici della presenza di persone inattive o escluse sul mercato del lavoro giustificherà, probabilmente, il persistere di misure di sostegno all'integrazione lavorativa, in particolar modo per i giovani e per i disoccupati di lungo periodo. Le grandi organizzazioni di volontariato sono inoltre presenti, in misura crescente, nel campo della creazione di posti di lavoro per i disabili e per i malati mentali; si porrà, anzi, il problema di capire la portata e l'efficacia di tali iniziative. Sono numerosi, infatti, i programmi finanziati dallo Stato attraverso accordi di tipo contrattuale o di partnership.

Le cooperative continuano a costituire il modello economicamente più sostenibile per questo tipo di iniziative, ma altre forme organizzative hanno diversi punti di forza. Le community business, ad esempio, sono più efficaci nell'affrontare i problemi di alcune comunità svantaggiate; le organizzazioni di volontariato assistono meglio i gruppi per cui si sono specializzate; mentre le organizzazioni di inserimento lavorativo si caratterizzano per la specializzazione nel fornire sostegno temporaneo sia alle comunità che ai gruppi svantaggiati.

Nonostante le politiche per l'occupazione britanniche si concentrino sul collocamento e sulla ricerca di lavoro, le iniziative di integrazione nel mercato del lavoro sono comunque sostenute perché si riconosce che esse generano degli effetti positivi per le persone più svantaggiate. In considerazione della complessità del quadro politico-amministrativo e della necessità di sostegno che le iniziative in esame presentano, è spesso necessario lo sviluppo di una struttura che possa aiutare a superare i diversi ostacoli. Può capitare quindi – si pensi al caso delle community business – che la gestione dei progetti venga attuata attraverso strutture complesse sul tipo delle holding.

I progetti che si propongono di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro possono essere classificati in tre distinte categorie, tutte volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta: il collocamento, la ricerca di posti di lavoro e la promozione dell'uguaglianza delle opportunità per categorie svantaggiate come le donne, i giovani o le minoranze etniche. Normalmente queste iniziative prevedono la costituzione di un'associazione che, oltre a contrastare l'isolamento e a favorire la formazione in contesti informali, fornisce corsi di formazione sulla stesura dei *curricula* e sulle tecniche del colloquio, uso gratuito dei telefoni per la risposta agli annunci di lavoro, ecc. In questo settore il volontariato è il

maggiore operatore dopo lo Stato, ma, mentre i programmi statali di collocamento e di ricerca di lavoro riguardano tutti i gruppi sociali, le iniziative volontarie tendono a specializzarsi, ponendosi al servizio di un gruppo particolare.

I servizi di edilizia sociale

Il servizio di reperimento di alloggi a basso costo è sempre più gestito dalle associazioni piuttosto che dalle autorità locali. Inoltre, una parte relativamente piccola di questo servizio è gestita da circa 500 cooperative. Larga parte delle associazioni per la casa opera nel mercato dell'edilizia agevolata per gruppi svantaggiati e il settore continua a crescere sia in ampiezza, sia dal punto di vista dei servizi forniti; la fornitura di alloggi protetti o assistiti per persone con bisogni specifici, in particolare, è cresciuta in modo significativo negli anni Ottanta e Novanta. Stanno aumentando i progetti che si occupano di fornire servizi alle persone più svantaggiate nell'ambito delle associazioni per la casa, e gli stessi progetti per l'occupazione diventano una parte sempre più importante dell'attività di queste associazioni. La maggior parte delle iniziative si rivolge ai single senza casa, ai giovani, ai disabili o alle persone affette da disturbi mentali.

Lo sviluppo locale

Nel settore dello sviluppo locale operano molteplici imprese sociali. Si tratta di attività incentrate sullo sviluppo sociale ed economico locale, ma che si occupano anche di altri servizi come quelli alla comunità, lo sviluppo e il risanamento ambientale, i servizi culturali, i servizi di trasporto locale e alcuni ambiti specifici dell'istruzione (come quelli per le minoranze etniche). In questo settore operano tutte le organizzazioni esaminate in precedenza, ma in special modo le cooperative di lavoratori, le organizzazioni commerciali di volontariato e le community business.

Si contano circa 160 trust per lo sviluppo e cioè "imprese che perseguono scopi sociali e sono attivamente impegnate nel risanamento di un'area come una vallata, un edificio destinato ad abitazioni, il centro di una città, una zona improduttiva, assicurando che i vantaggi dell'azione ricadano sulla comunità". Esse coinvolgono nel finanziamento e nella gestione partner pubblici, privati o comunque appartenenti alla comunità e promuovono e organizzano vari progetti come la gestione di infrastrutture per piccole imprese, iniziative di miglioramento ambientale, trasporti

locali, formazione e consulenza per piccole iniziative commerciali, realizzazione di miglioramenti edilizi.

Un'altra interessante area di sviluppo è rappresentata da quelle organizzazioni che perseguono scopi diversi, ma che comunque operano per contrastare la povertà e i fenomeni di ingiustizia sociale nelle zone urbane. Esse si configurano come dei trust – alcuni dei quali hanno più di cento anni di vita – retti da un gestore a cui è assegnata una cospicua proprietà immobiliare per ospitare i progetti e per produrre reddito. Essi si occupano di progetti di vario tipo, alcuni relativi alla formazione e all'integrazione lavorativa; molti operano nelle zone degradate delle città e, tra gli altri gruppi di cui si occupano, svolgono anche attività a favore delle minoranze etniche.

Le iniziative nel settore del credito

L'interesse per i programmi individuali di microcredito e per quelli di finanziamento alle imprese è molto cresciuto: oltre al discreto sviluppo che si è registrato in questo settore, sono anche aumentate le unioni di credito per l'assistenza alle comunità e a determinati gruppi in situazione di svantaggio. Nel Regno Unito le unioni di credito hanno una storia relativamente recente ma, sebbene i programmi rivolti ai dipendenti prevalgano di gran lunga su quelli indirizzati alle comunità, stanno crescendo rapidamente.

Tra le iniziative innovative figurano le associazioni mutualistiche di garanzia, che svolgono un'opera di assistenza nella ricerca dei finanziamenti. Molte tra queste iniziative, pur essendo funzionali alla creazione di posti di lavoro e rivestendo un'importanza vitale per le imprese sociali, non svolgono attualmente un ruolo significativo come diretti datori di lavoro.

Infine vanno tenute presenti le diverse centinaia di programmi LETS (*local exchange trading systems*),⁵ che sono stati realizzati per assistere i gruppi svantaggiati. Tali programmi operano attraverso un sistema di baratto che permette a un ampio numero di persone di effettuare degli scambi vendendo o comprando prodotti o servizi. In questo modo essi favoriscono lo sviluppo economico dal basso e mantengono il denaro e gli stessi scambi all'interno della comunità.

⁵ Letteralmente, "sistemi locali di scambio e commercio" (Ndt).

Il commercio equo e solidale

Tra le imprese sociali figurano anche alcune delle organizzazioni che si occupano di commercio equo, e hanno quindi una mission commerciale di tipo etico, come nel caso di Traidcraft, l'impresa non profit cristiana che importa prodotti dai Paesi in via di sviluppo e li vende attraverso la propria rete di volontari e di negozi. Tale organizzazione persegue un modello di sviluppo capace di mettere in collegamento i Paesi del terzo mondo a quelli avanzati; nel complesso, sebbene sia difficile stimare l'ampiezza di questo sottosettore, è senz'altro vero che alcune tra queste imprese sono piuttosto grandi e riscuotono notevole successo.

I servizi del welfare e quelli alla persona

Lo Stato sociale britannico ha attraversato, a partire dall'inizio degli anni Novanta, un periodo di forti cambiamenti. In particolare, con lo Health Services and Care in the Community Act, legge emanata nel 1993, si è verificato un netto mutamento nelle politiche dei servizi di welfare: l'assistenza alle persone (anziani, malati psichici, disabili e persone con difficoltà intellettive) nelle grandi strutture è stata ridimensionata a favore di forme di assistenza più incentrate sulle comunità, sia a domicilio che in strutture più piccole e in centri diurni. Si è così verificato un processo di deistituzionalizzazione, con la conseguente chiusura dei grandi ospedali psichiatrici e con l'aumento dei servizi forniti a livello locale o domiciliare. Un'altra importante caratteristica della riforma è stato il trasferimento della responsabilità finanziaria dei servizi dal Dipartimento centrale per la sicurezza sociale alle autorità locali, e la contestuale previsione di appaltare ai privati la maggior parte dei servizi.

Le sovvenzioni statali hanno svolto un ruolo importante nello sviluppo delle imprese sociali che forniscono servizi del welfare. Durante gli anni Ottanta l'erogazione di sussidi statali è cresciuta in modo netto: tra il 1979 e il 1992 il numero di richieste di indennità di invalidità è aumentato da 600.000 a 1.585.000, quello dell'assegno di accompagnamento è passato da 265.000 a 830.000, mentre l'indennità di mobilità è cresciuta da 95.000 a 1.090.000. È evidente che i sussidi statali rivestono una funzione importante per permettere alle persone di pagare i costi dei servizi di welfare come l'assistenza domiciliare, ma essi possono anche avere degli effetti negativi sull'occupabilità dei percettori (si pensi, ad esempio, ai disabili). Può crearsi, infatti, una sorta di meccanismo di perpetuazione

della povertà, incentivando le persone titolari di sussidi a non cercare lavoro.

In altro senso, le condizioni richieste per avere diritto ai sussidi possono scoraggiare l'ingresso nel mondo del lavoro. Il governo Blair sta rivedendo l'intero sistema dei sussidi, ma finora sono stati adottati solo correttivi minori. Il risultato della svolta politica di cui si è detto è consistito nella crescita del ruolo delle organizzazioni private, cooperative e di volontariato nella erogazione dei servizi del welfare; la crescita del privato for-profit è stata particolarmente evidente nel settore dell'assistenza residenziale e, più di recente, anche in quello dell'assistenza domiciliare. In reazione ai cambiamenti politici, anche il settore del volontariato ha dovuto negli ultimi anni aumentare la professionalità e la propensione al mercato. Le imprese sociali, sia le grandi organizzazioni di volontariato che le piccole cooperative, hanno ampliato le attività di erogazione di servizi e hanno sottoscritto contratti di fornitura, normalmente per servizi che in precedenza erano gestiti direttamente dal settore pubblico. Queste organizzazioni, tuttavia, hanno modificato le loro strategie più lentamente delle imprese private for-profit, e hanno quindi perso delle quote di mercato. La fornitura di servizi in forma cooperativa non si è sviluppata tanto rapidamente quanto si era previsto, mentre il volontariato ha concentrato la propria azione sui suoi tradizionali punti di forza e cioè sul servizio a gruppi specifici, sviluppando semmai servizi complementari, come la fornitura di pasti a domicilio (servizio effettuato con un ampio contributo di personale volontario).

4. Le imprese sociali e i servizi di welfare

Dopo aver descritto i principali settori in cui operano le imprese sociali britanniche, esamineremo ora nel dettaglio le imprese sociali attive nell'area del welfare. Si tratta di un'area particolarmente interessante se si pone l'evoluzione delle imprese sociali in relazione ai fallimenti dello Stato e del mercato. In questo paragrafo si riepilogano alcune caratteristiche del contesto in cui si è sviluppato il sistema misto di offerta di servizi sociali in Gran Bretagna; si osservano quindi le modalità di funzionamento dei processi di esternalizzazione (il contracting out) che interessano le imprese sociali. Nell'ambito della categoria generale dei servizi sociali,

viene analizzato in particolare il settore dell'assistenza domiciliare, ma molte delle osservazioni che emergono sono comuni anche ad altri servizi che operano in condizioni simili.

Le modalità di contrattazione adottate dal settore pubblico

L'acquisto di servizi da parte del settore pubblico è diventato un fenomeno sempre più diffuso. I Dipartimenti dei servizi sociali non sono l'unica struttura ad appaltare i servizi: altri soggetti interessati sono le autorità sanitarie, le autorità locali (ad esempio per servizi di sorveglianza o la gestione di alloggi protetti), i vari servizi di accoglienza e sorveglianza (i servizi di sostegno agli alcolisti, i servizi per tossicodipendenti, la consulenza matrimoniale, i programmi in comunità, ecc.) e i servizi educativi in carcere. Alcune società private, inoltre, stanno appaltando al volontariato e alle cooperative la fornitura dei servizi di counseling e all'infanzia. La contrattazione sfocia di solito in un appalto o in un accordo di servizio che crea una nuova relazione, incentrata sullo scambio o sull'accordo tra acquirente (l'autorità locale) e fornitore. Prende forma così un rapporto giuridico bilaterale, la cui formazione richiede l'espletamento di una serie di adempimenti, in parte per la selezione del fornitore e in parte per la definizione delle procedure di acquisto da parte dell'autorità locale.

Le condizioni contrattuali rappresentano un passaggio centrale per la determinazione dei compiti delle imprese sociali. Si sono, infatti, verificati dei casi in cui il contratto specificava soltanto i limiti dell'azione pubblica, lasciando alle imprese sociali la gestione delle possibili variazioni della domanda, esternalizzando così il rischio dell'incertezza: si tratta dei cosiddetti contratti *call off*. In base ad essi i Dipartimenti dei servizi sociali delle amministrazioni locali specificano il prezzo orario per un periodo di dodici mesi e l'orario massimo per settimana. Essi possono variare la domanda di settimana in settimana e rescindere il contratto in ogni momento, con un mese di preavviso.

Le politiche statali sono un fattore centrale per la determinazione dell'ampiezza del mercato e della proporzione tra servizi erogati dai privati e servizi erogati dal settore pubblico. Non sempre le amministrazioni pubbliche hanno scelto le organizzazioni cui affidare la produzione del servizio sulla sola base del prezzo, ma è chiaro che questo è uno dei criteri più importanti; a volte, inoltre, i criteri di selezione non sono trasparenti e i fornitori dei servizi si trovano ad affrontare improvvise riduzioni

nei contratti o anche la perdita degli stessi, a seguito della ripetizione annuale delle gare d'appalto. Le autorità locali hanno a loro volta spesso facilitato la costituzione delle imprese sociali sia attraverso la fornitura delle sedi, sia assistendole nella gestione durante il periodo iniziale.

Spesso le imprese sociali traggono parte delle loro entrate da clienti privati ma, come si è detto in precedenza, questi ultimi normalmente ricevono sussidi statali per pagare i servizi di cui usufruiscono. È perciò il sistema degli aiuti statali a influenzare l'ampiezza del settore e le modalità operative delle organizzazioni. Oltre a questa fonte di reddito, ci sono naturalmente anche i contratti con le autorità locali per la fornitura dei servizi.

Il settore dell'assistenza domiciliare: alcuni casi concreti

Nel Regno Unito si contano attualmente circa cinquanta cooperative di assistenza domiciliare che hanno in media trenta operatori e forniscono mediamente 600 ore di servizio alla settimana. La maggioranza degli operatori è costituita da donne che spesso hanno una famiglia e lavorano part-time. Si tratta di un settore in cui il ruolo del pubblico è ancora molto importante, anche se gli operatori privati hanno registrato in questo ambito il più alto tasso di crescita e le grandi organizzazioni di volontariato sono comunque presenti. Le imprese che si occupano di questi servizi hanno il vantaggio di non avere bisogno di grandi investimenti per la gestione amministrativa. Spesso utilizzano come uffici le strutture della comunità o si avvalgono degli strumenti forniti dalle amministrazioni locali. Come si dimostra negli esempi che seguono, le loro entrate derivano sia dagli appalti pubblici che dai singoli che usufruiscono dei sussidi per pagare i servizi.

La cooperativa di assistenza domiciliare di Walsall

La cooperativa di assistenza domiciliare di Walsall, nelle Midlands occidentali, nacque su iniziativa di un dipendente del Dipartimento dei servizi sociali che propose ad alcune donne di prendersi cura degli anziani della zona e di fare loro visita. Con l'aumentare del lavoro, gli operatori passarono da dodici a ventotto e, nel 1989, si costituirono in cooperativa. Inizialmente i sei componenti del Consiglio di amministrazione, oltre a svolgere tutte le funzioni amministrative, dedicavano parte dell'orario di lavoro ai servizi assistenziali; la crescita dell'attività ha costretto, però, gli

amministratori ad abbandonare i compiti di assistenza e, attualmente, soltanto cinque di essi fanno ancora gli operatori di assistenza a part-time. Nel 1992 gli operatori erano 250, ma si sono ridotti a 150 con l'aumento dei concorrenti privati che sono cresciuti da due a venti. Tutti gli operatori sono soci della cooperativa, ricevono direttive e sostegno e devono frequentare un corso di formazione di una settimana.

La cooperativa intende fornire un servizio di alto livello e trovare il giusto compromesso tra le esigenze degli utenti e quelle degli operatori. L'assistenza è fornita a domicilio a qualsiasi fascia d'età e, ove possibile, si cerca di fare in modo che sia sempre lo stesso operatore a rapportarsi con il singolo utente. Il servizio si rivolge ai disabili fisici e psichici, agli anziani, ai bambini, ma anche a malati terminali, normalmente in collaborazione con infermieri specializzati. Esso comprende attività a domicilio come le pulizie, il bucato e l'assistenza alla persona nel vestirsi, alzarsi, coricarsi e durante i pasti. Non si forniscono, invece, servizi infermieristici, mentre è prevista l'assistenza nelle procedure per l'ottenimento dei sussidi. Sono molti gli utenti che pagano attraverso i sussidi, anche se ce ne sono alcuni che hanno mezzi propri.

Attualmente la cooperativa eroga prevalentemente, e cioè per circa 2.800 ore la settimana, servizi appaltati dalle amministrazioni locali; queste ultime, per parte loro, condizionano la stipula dei contratti alla richiesta che le cooperative assumano gli operatori. Normalmente, infatti, essi operano come liberi professionisti pagati direttamente dagli utenti e le cooperative si configurano come agenzie a cui viene pagata una commissione del 17,5%. I soci della cooperativa in esame hanno compiuto delle scelte di carattere innovativo come l'istituzione di programmi di aggiornamento e la diversificazione dei servizi di assistenza, coperti con uno stesso operatore che lavora sia nei centri diurni che nelle scuole per persone con difficoltà intellettive.

La cooperativa di assistenza domiciliare di Wrekin

La cooperativa di Wrekin fu fondata in seguito a una decisione delle autorità locali nel 1991/1992, sul modello della cooperativa di assistenza domiciliare di Walsall. I 10 soci-operatori iniziali sono cresciuti fino a diventare 51 nel 1992 e 81, con un carico di lavoro di 20 ore alla settimana, nel 1999. Chi richiede di diventare operatore deve presentare due referenze e la sua domanda viene vagliata anche alla luce delle informazioni

fornite dalla polizia. Gli idonei devono quindi frequentare un corso di formazione che tratta molti degli aspetti del loro futuro lavoro, compresa la condizione di socio di una cooperativa.

Tutti gli operatori lavorano come liberi professionisti, tranne che nel caso in cui siano inseriti in contratti stipulati con le amministrazioni locali. Essi ricevono dagli utenti un corrispettivo calcolato in base ad una tariffa oraria fissa e devono poi pagare alla cooperativa un contributo di una sterlina (circa 1,6 euro) per ogni ora lavorata. Grazie a questi contributi vengono retribuiti il direttore e il coordinatore, che sono dipendenti a tempo pieno della cooperativa e si occupano della maggior parte delle mansioni di tipo amministrativo.

I membri del Consiglio direttivo, che si riunisce mensilmente, sono eletti in occasione della riunione annuale di tutti i soci. Una volta al mese ha luogo anche una riunione informale in cui tutti i soci possono esprimere il loro parere e proporre critiche e suggerimenti; vengono inoltre organizzati, sempre con cadenza mensile, degli eventi di socializzazione per gli operatori. La maggior parte delle decisioni viene adottata all'unanimità.

Gli operatori che forniscono servizi di assistenza domiciliare ventiquattro ore su ventiquattro e sette giorni su sette, operano principalmente nelle aree urbane della zona di Telford. Nonostante il servizio non sia pubblicizzato e il lavoro provenga principalmente dal passaparola e dalle indicazioni fornite dai servizi pubblici, essi non riescono a soddisfare la domanda e sono costretti a rifiutare diverse proposte. La clientela è formata per la maggior parte da anziani e da persone disabili che ricevono i sussidi statali. Al momento della costituzione, la cooperativa ricevette una sovvenzione iniziale di 10.000 sterline (circa 15.900 euro), ma ora è finanziariamente autosufficiente e gode di buone prospettive economiche.

I soci della cooperativa sono persuasi del fatto che occorra limitarne la crescita per poter mantenere standard di qualità che si fondano sulla valutazione specifica delle singole situazioni e su un rapporto personalizzato tra operatore e cliente. È stata attivata un'ampia gamma di nuovi servizi ed è stato aperto un centro diurno principalmente per la gestione dei servizi dati in appalto dal comune.

Le caratteristiche specifiche delle imprese sociali di welfare

Benefici sociali e capitale sociale

L'analisi delle varie tipologie di impresa sociale ha rivelato una forte sensibilità sia verso i bisogni dell'utenza che nei confronti delle diversità etniche e religiose. In questo modo, da un lato viene garantita la partecipazione di comunità specifiche a un servizio pubblico, mentre dall'altro si facilitano forme di specializzazione volte ad armonizzare il servizio – che altrimenti avrebbe caratteristiche standardizzate e burocratiche – con i bisogni degli utenti. L'esclusione sociale viene quindi affrontata in modo da produrre utilità sociale: questa caratteristica delle imprese sociali deriva dalla loro capacità di relazionarsi con la dimensione associativa dei vari gruppi che compongono la comunità. In altre parole queste organizzazioni attivano e generano, all'interno del loro bacino di utenza, il capitale sociale⁶ che si rivelerà utile anche per la creazione di forme associative simili all'interno dei gruppi etnici e nei rapporti tra questi ultimi e le amministrazioni locali.

Nel caso delle cooperative di assistenza domiciliare, le strutture volte a favorire la partecipazione consentono l'integrazione degli operatori nel servizio, con il conseguente aumento della loro professionalità. Si tratta di organizzazioni che perseguono con forza anche l'obiettivo dell'integrazione sociale tra gli operatori stessi, attraverso incontri regolari. Esse rappresentano quindi anche una modalità per realizzare condizioni di lavoro più soddisfacenti.

Il coinvolgimento degli utenti in questo tipo di cooperative è invece più problematico, in ragione delle difficoltà di movimento dei primi. Il problema viene affrontato attraverso il coinvolgimento dei più attivi tra gli utenti, assicurando buone relazioni con gli operatori, oltre che attraverso modalità di controllo della qualità. Si ricorre anche a specifiche forme di rappresentanza (come nel caso di Age Concern), favorendo la partecipazione degli utenti alla gestione e consultandoli sulle decisioni più importanti. Anche queste soluzioni rappresentano un modo per combattere l'emarginazione e, se gli approcci adottati al riguardo dalle varie cooperative sono diversi, sono state comunque fatti dei passi avanti significativi.

⁶ Si veda, in questo volume, il contributo di Evers (Capitolo 9).

Le esternalità prodotte

La natura del quasi-mercato in cui operano le imprese influenza fortemente la loro possibilità di fornire un contributo peculiare – perché fondato sui valori che le caratterizzano – ai servizi socio-assistenziali. In linea generale, si può sostenere che in casi di contrattazione pura (quando la scelta tra le organizzazioni è largamente determinata dal prezzo, in mercati competitivi scarsamente regolamentati sotto l'aspetto della qualità del servizio) viene azzerata la possibilità che i servizi generino valore aggiunto, capitale sociale e, in altre parole, esternalità positive. D'altro canto, si verifica una situazione opposta in contesti di contrattazione mista e cioè quando gli accordi prevedono la valutazione di questo valore aggiunto. Le considerazioni svolte finora fanno comunque riferimento a settori dove esiste un mercato piuttosto ampio. In aree dove la domanda non è sufficientemente ampia da generare la presenza di imprese commerciali, le imprese sociali sono e saranno certamente preponderanti.

Conclusioni

Come anticipato dall'introduzione di questo volume, l'imprenditorialità sociale è strettamente connessa all'innovazione. L'analisi delle imprese sociali del Regno Unito conferma questa tesi in tutte le aree operative, ma specialmente con riguardo ai servizi di welfare.

In primo luogo, l'innovazione è consistita nell'ingresso dei privati (sia imprese a scopo di lucro che organizzazioni non profit) nell'erogazione di questi servizi; essi hanno sostituito servizi pubblici piuttosto burocrattizzati e poco flessibili. Ne deriva che i servizi forniti sono ora più numerosi, coprono settori più ampi e sono spesso più economici. Sono presenti, inoltre, tentativi di integrazione verticale ed orizzontale dei servizi.

Si sono verificati anche fenomeni di innovazione sociale, sebbene essi non sempre siano stati coerentemente previsti e programmati: la crescita dei servizi di prossimità, infatti, può essere interpretata come conseguenza, più che altro, delle piccole dimensioni e del radicamento sul territorio delle strutture erogatrici. L'innovazione sociale può includere anche un più forte incentivo a forme di lavoro atipiche e il più ampio ricorso al volontariato. Essa implica il coinvolgimento nelle iniziative di un alto numero di forze sociali, aumentando così il livello di integrazione sociale in

una determinata area. Una funzione sociale che viene spesso trascurata è la capacità di fornire sostegno agli utenti non solo dal punto di vista assistenziale, ma anche nell'ottenimento dei sussidi statali necessari per il pagamento del servizio.

Nel presente capitolo, un breve riepilogo delle teorie sull'origine delle imprese sociali ha consentito di analizzare i settori in cui esse operano, con riferimento ai fallimenti dello Stato e a quelli del mercato. Un approccio di questo tipo ha reso possibile la comprensione dei vantaggi derivanti dall'azione delle imprese sociali e le loro esigenze in termini di sostegno alla funzione imprenditoriale e di sviluppo; il loro contributo nella lotta all'esclusione sociale, inoltre, è stato reso evidente dall'analisi delle modalità di creazione e riproduzione del capitale sociale, delle esternalità prodotte e del contributo a soluzioni innovative. Come si è visto, tali fenomeni sono però largamente dipendenti dalla natura dei processi di esternalizzazione, che possono anche, in ultima analisi, non lasciare spazio alla negoziazione di questi risultati.

Bibliografia

AA.VV. (1989), *Does Employee Ownership Improve the Quality of Services? A Case of Home Care for The Elderly in New York*, London, Job Ownership Ltd.

Batsleer J., Cornforth C. e Paton R. (a cura di) (1991), *Issues in Voluntary and Non-profit Management*, Wokingham, Addison-Wesley.

Bornat J., Pereira C., Pilgrim D. e Williams F. (1993), *Community Care: A Reader*, Basingstoke, MacMillan e Open University.

Butler R.J. e Wilson D.C. (1990), *Managing Voluntary and Non-profit Organisations: Strategy and Structure*, London, Routledge.

Co-operative Working 1, 2 and 3, Learning Packs from LMSO, Open University, Milton Keynes.

Cornforth C., Thomas A., Lewis J. e Spear R. (1988), *Developing Successful Worker Co-ops*, London, Sage.

Directory of Co-operatives (1993), Co-ops Research Unit, Milton Keynes, Open University.

European Commission (1997), *Social Firms*, Progetto Echo, Leuven, Garant.

Griffith Sir R. (1988), *Community Care: Agenda for Action. A Report to the Secretary of State for Social Services*, London, HMSO.

Hoyes L. et al. (1993), *User Empowerment and the Reform of Community Care*, Bristol University, School of Advanced Urban Studies.

Kendall J. e Almond S. (1998), *The UK Voluntary (Third) Sector in Comparative Perspective*, PSSRU, University of Kent.

Kendall J., Forder J. e Knapp M. (1998), *The Voluntary Sector in the Mixed Economy: Care for Elderly People*, Liège, CIRIEC Study on Associations and Services to Elderly People.

Kendall J. e Knapp M. (1996), *The Voluntary Sector in the UK*, Manchester, Manchester University Press.

Pharaoh C. e Smerdon M. (a cura di) (1998), *Dimensions of the Voluntary Sector*, West Malling, Charities Aid Foundation.

Ramon S. (1991), *Beyond Community Care: Normalisation and Integration Work*, Basingstoke, MacMillan.

Simmonds D. e Emmerich M. (1996), *Regeneration through Work*, Manchester, Cles.

Spear R., Leonetti A. e Thomas A. (1994), *Third Sector Care*, Milton Keynes, Open University.

Spear R. e Voets H. (1995), *Success and Enterprise*, Avebury, Hants.

Thomas A. e Cornforth C. (1994), *The Changing Structure of the Worker Co-operative Sector in the UK: Interpretation of Recent Trends*, "Annals of Public and Co-operative Economy", pp. 641-56.

Parte Seconda

Le imprese sociali: un approccio teorico

Capitolo 8

L'impresa sociale come struttura di incentivo: un'analisi economica

Alberto Bacchiaga¹ e Carlo Borzaga²

Introduzione³

Considerate, fino a pochi anni fa, marginali ed economicamente poco rilevanti, le organizzazioni non profit si sono in poco tempo imposte all'attenzione non solo dell'opinione pubblica e dei *policy makers*, ma anche degli economisti. Ciò è avvenuto sia perché si è assistito ad un'oggettiva e imprevista crescita del numero di organizzazioni e di occupati,⁴ sia perché molte delle nuove organizzazioni non profit hanno assunto, soprattutto dagli anni Ottanta, un ruolo produttivo e una caratterizzazione marcatamente imprenditoriale. Come questo volume dimostra, tale evoluzione ha interessato tutti i Paesi europei, sia quelli con modelli di welfare universalistici e con un'offerta di servizi di utilità sociale ampia ed esclusivamente pubblica (come la Svezia), sia quelli in cui le organizzazioni non profit erano già diffuse e contribuivano all'offerta di servizi sociali (come Francia e Germania), sia, infine, i Paesi con sistemi di welfare dove, tanto la produzione di servizi di utilità sociale quanto la presenza del settore, erano poco sviluppate (come Italia e Spagna). Il termine "impresa sociale" è stato quindi utilizzato per distinguere le nuove forme più imprenditoriali dalle organizzazioni non profit più

¹ Università di Trento e Commissione europea.

² Università di Trento e ISSAN.

³ Questo capitolo è in parte diverso dalla versione originale inglese. Del tutto nuovo è in particolare il paragrafo 5, che è stato redatto in collaborazione con Sara Depedri. Si ringrazia il MURST per il sostegno concesso con il finanziamento della ricerca su "Analisi economica delle organizzazioni senza fini di lucro: approfondimenti teorici, verifiche empiriche, studi settoriali", nell'ambito dei progetti di ricerca di interesse nazionale.

⁴ Nei nove Paesi per cui Salomon e Anheier (2000) sono riusciti a raccogliere dati attendibili, le organizzazioni non profit hanno contribuito, nel corso degli anni Novanta, alla creazione di un quarto dei nuovi posti di lavoro.

tradizionali. La distinzione sottolinea la presenza crescente delle nuove organizzazioni nella produzione di servizi, e ne esalta le differenze con le tradizionali associazioni caritative. L'analisi delle caratteristiche delle imprese sociali dimostra, inoltre, che il vincolo alla distribuzione degli utili – la caratteristica del settore non profit cui la letteratura economica ha prestato maggior attenzione – non è così centrale nell'identificare le imprese sociali. Queste, al contrario, sembrano distinguersi soprattutto perché perseguono esplicitamente obiettivi sociali e perché sono governate democraticamente dalle categorie di stakeholder maggiormente interessate al perseguimento di tali obiettivi.

Le imprese sociali vanno quindi interpretate a partire dalla loro capacità di creare e rafforzare le relazioni fiduciarie dentro ed attorno all'organizzazione e di mobilitare risorse (ossia capitale sociale) individuali e comunitarie. A questo fine, le imprese sociali si sono dotate di meccanismi istituzionali ed organizzativi che garantiscono alla pluralità di stakeholder (utenti, lavoratori e volontari) interessati alla loro attività il diritto di *voice*, attraverso sistemi di governance partecipativi e democratici. A partire da queste considerazioni, si comprende perché la semplice dicotomia tra imprese for-profit e non profit comunemente utilizzata nelle analisi economiche delle organizzazioni non profit non riesca a spiegare compiutamente l'esistenza delle imprese sociali. A nostro avviso, questa dicotomia deriva innanzitutto dall'eccessiva enfasi che la letteratura economica ha posto su una particolare tipologia di non profit – quella delle fondazioni – la cui prevalente caratteristica è proprio il vincolo alla distribuzione degli utili, e, in secondo luogo, da un utilizzo troppo parziale degli strumenti di analisi resi disponibili dagli studi di economia delle organizzazioni. È quindi nostra convinzione che sia necessario riconsiderare la natura delle organizzazioni di terzo settore, a partire dalla constatazione che questo si compone di una pluralità di forme organizzative, assai più varia e complessa di quella che viene individuata facendo riferimento solamente alla non distribuibilità degli utili.

Da quest'ottica, l'impresa sociale può essere vista come una forma organizzativa che sviluppa una pluralità di soluzioni istituzionali ad ognuna delle quali sono associati sia particolari obiettivi (servire la comunità o uno specifico gruppo di persone, nonché promuovere responsabilità sociale a livello locale), sia coerenti strutture di incentivo e sistemi relazionali, destinati a coinvolgere i differenti stakeholder. Le relazioni fiduciarie

tra tutti questi soggetti e l'impresa sono a loro volta garantite dall'assegnazione dei diritti di proprietà e dal coinvolgimento degli stakeholder in forme di gestione partecipata.

Primo obiettivo del presente lavoro è quello di interpretare l'impresa sociale dal punto di vista istituzionalista, a partire da un'analisi critica delle principali teorie economiche del non profit, e mostrandone i principali limiti. Si prosegue, quindi, analizzando le caratteristiche del mercato in cui operano le imprese sociali e individuando le specificità istituzionali delle stesse. Proporrò quindi un'interpretazione delle imprese sociali come peculiari strutture di incentivo volte a perseguire una esplicita e consapevole funzione distributiva e a motivare i lavoratori a collaborare al perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione. Concluderemo mostrando come questo modo di concepire le organizzazioni non profit e le imprese sociali trovi riscontro nei risultati di un certo numero di ricerche empiriche.

1. L'impresa come funzione di produzione e come meccanismo di coordinamento

L'approccio neoclassico e quello istituzionalista

In questo paragrafo vogliamo mettere brevemente a confronto l'interpretazione neoclassica dell'impresa con quella neoistituzionalista.⁵ La teoria neoclassica cerca di spiegare l'allocatione delle risorse come un processo guidato dai prezzi (Demsetz, 1997). In un simile contesto, l'impresa svolge un ruolo marginale poiché, una volta nota la tecnologia ed il prezzo degli input e degli output, l'imprenditore non ha alcuna discrezionalità nel definire il meccanismo produttivo. In un sistema di concorrenza perfetta, infatti, l'imprenditore non deve far altro che scegliere la tecnologia migliore tra alternative perfettamente note, acquistare sul mercato i macchinari (al prezzo di mercato) e la forza lavoro (al salario di mercato), ed infine vendere sul mercato i beni prodotti (al prezzo di mercato). In tale contesto, anche la dimensione dell'impresa dipende dalla tecnologia. Ciò che accade all'interno dell'impresa non interessa quindi questi economisti, perché tutti gli agenti, perfettamente razionali e in-

⁵ Questo paragrafo può essere tralasciato dai lettori che già conoscono questo approccio.

formati, agiscono allo stesso modo. L'impresa è perciò una "scatola nera", una funzione di produzione in cui entrano risorse ed escono prodotti. Non c'è alcun bisogno di aprire la scatola nera, perché non c'è nulla al suo interno che possa interessare; tutto ciò che conta accade sul mercato. Infatti, è sul mercato che vengono raggiunti tutti gli accordi e stipulati i contratti e che tutte le transazioni hanno luogo.

Questo modo di concepire l'impresa è stato messo in discussione dalle teorie che, a partire da Coase (1937), ritengono che l'impresa sia più di una funzione di produzione. Essa non si limita infatti a trasformare gli input in output, ma è un'istituzione che coordina e governa transazioni costose attraverso meccanismi diversi. L'impresa fonda, quindi, la sua attività solo in parte sui segnali di prezzo e governa invece le relazioni interne attraverso meccanismi di coordinamento diversi, quali la gerarchia, la comunicazione e la proprietà. In tal modo, l'impresa costituisce un setting istituzionale che può risultare più efficiente del mercato nella realizzazione di determinate attività. In particolare, l'impresa si può sostituire al mercato quando questo fallisce, ovvero quando si hanno costi elevati di ricerca della controparte della transazione, di realizzazione del contratto e di definizione di tutte le clausole necessarie a realizzare le transazioni e a superare i problemi di opportunismo nel rapporto tra le parti.⁶ Il costo di utilizzo del sistema dei prezzi cresce fortemente in presenza di asimmetria informativa e di conoscenza imperfetta sugli stati futuri del mondo. In quest'ultimo caso, è estremamente difficile (e costoso), se non impossibile, stipulare contratti che prevedano tutti i possibili eventi futuri, cosicché il coordinamento delle transazioni all'interno dell'impresa diviene particolarmente efficiente.

L'impresa garantisce una riduzione dei succitati costi di utilizzo del mercato o di contrattazione perché, per le relazioni che avvengono al suo interno, essa non deve stabilire tutti i possibili stati futuri del mondo e tutti i comportamenti che le parti potranno tenere. Essa dovrà, al contrario, stabilire solamente i contenuti generali e principali del contratto, potendo gestire ex-post le situazioni non previste contrattualmente, attraverso l'esercizio dell'autorità. Un contratto di lavoro, ad esempio, dovrà contenere il numero massimo di ore lavorative giornaliere, il salario ed una descrizione generale del tipo di attività richiesta, lasciando poi

⁶ Inoltre, la natura della contrattazione di mercato implica che tali costi di transazione si ripresentino anche quando gli scambi vengono ripetuti.

all'imprenditore la facoltà di determinare, volta per volta, il contenuto specifico del lavoro.

Le relazioni all'interno dell'impresa possono, comunque, incontrare esse stesse fallimenti ed inefficienze. Esistono costi legati alla gestione ed organizzazione interna, alla delega di attività e al controllo dei subordinati, alle decisioni collettive (quando più di un agente detiene l'autorità) e al rischio connesso all'attività. Si tratta, secondo la tassonomia delineata da Hansmann (1996), dei costi di coordinamento e di proprietà. La scelta tra mercato e impresa rispetto ad ogni transazione dipende, perciò, dai rispettivi costi di contrattazione e di proprietà.

Ne deriva che l'impresa è, secondo questa concezione, un meccanismo di coordinamento ben più complesso di una semplice funzione di produzione. Mentre in quest'ultimo caso non ha senso prevedere l'esistenza di diverse tipologie di impresa (tutte le organizzazioni, dati i prezzi e le tecnologie, sono uguali), secondo la prima interpretazione si può ritenere che esistano numerose possibili strutture di coordinamento. L'impresa dove il controllo è detenuto da chi vi apporta il capitale di rischio (l'investitore) è, quindi, solo una delle possibili strutture di coordinamento, ma accanto ad essa ne possono esistere diverse altre.

Possiamo, quindi, affermare che la teoria delle istituzioni sembra in grado di spiegare molto meglio della teoria neoclassica la varietà di forme organizzative presenti nella realtà. Non esiste infatti semplicemente l'"impresa", ma vi sono molte configurazioni istituzionali che sostituiscono il meccanismo dei prezzi nel governo delle transazioni (imprese di proprietà degli investitori – o *investor owned firms* –, cooperative di lavoratori e/o di consumatori, organizzazioni non profit). La tipologia organizzativa che meglio riesce a gestire una determinata transazione, ovvero che supererà meglio i problemi connessi con quel particolare scambio, è quella che minimizza i costi di transazione, cioè la somma di costi di contratto e di proprietà (Hansmann, 1996). Sotto tale punto di vista, ogni impresa diviene una particolare risposta istituzionale ad una situazione in cui il mercato non garantisce una soluzione ottimale. Come sostiene Arrow (1963), quando il mercato fallisce nel raggiungere una situazione di ottimo, la società normalmente si rende conto della lacuna; sorgeranno quindi istituzioni sociali non di mercato volte a colmare tale lacuna.

La concezione dell'impresa come meccanismo istituzionale alternativo al mercato è strettamente connessa all'idea che la maggior parte dei falli-

menti del mercato è dovuta ad imperfezione ed asimmetria delle informazioni, sia riguardo alle tecnologie disponibili ed al sistema dei prezzi che alla divisione del lavoro all'interno dell'impresa. Il ruolo di coordinamento dell'imprenditore è perciò giustificato dalla sua abilità nell'affrontare queste imperfezioni. Come affermano Alchian e Demsetz (1972), il ruolo dell'imprenditore consiste nel controllare l'impegno delle altre parti, quando il contributo di ciascuno all'output finale non è chiaramente identificabile. Per motivare l'imprenditore a svolgere il suo ruolo, gli viene attribuito il potere sull'impresa, il diritto di controllare le relazioni contrattuali con gli altri agenti e il diritto di trattenere per sé i profitti.

L'impresa come nesso di contratti

Secondo alcuni autori, l'impresa non è per sé un'alternativa alle contrattazioni di mercato, ma è essa stessa un nesso di contratti dove gli agenti accettano volontariamente il ruolo di coordinatore attribuito all'imprenditore. A questi non sono, comunque, riconosciuti altri diritti che quelli esplicitamente previsti nel contratto (Demsetz, 1997). Secondo tale approccio (a volte definito teoria neo-istituzionalista) l'esistenza dell'impresa non è spiegata dalla superiorità del coordinamento interno sul sistema dei prezzi, ma dalla necessità di avere qualcuno che controlli il comportamento di più agenti diversi impegnati in un processo produttivo complesso. Tale approccio ipotizza, fra il resto, che tutti gli agenti siano in grado di sfruttare in modo ottimale le proprie informazioni (asimmetricamente distribuite) nel momento in cui si redigono i contratti. Questi ultimi risultano, perciò ottimi, nel senso che, date le informazioni disponibili, si raggiunge sempre la soluzione migliore (ossia il migliore "second best", presupponendo che non sia possibile raggiungere situazioni di "first best").

Questa nuova teoria neo-istituzionalista interpreta l'impresa non come un'istituzione concorrente al sistema dei prezzi, ma come un'organizzazione che internalizza pienamente il meccanismo dei prezzi nei suoi contratti, in una situazione caratterizzata da asimmetria informativa tra gli agenti. L'imprenditore, in questa situazione, ha il ruolo di coordinare i contratti. Le diverse forme organizzative vengono, quindi, spiegate come conseguenza delle diversità dei sistemi di contrattazione interni all'impresa. I proprietari possono esercitare il loro diritto di coordina-

mento dei contratti o personalmente o delegando altri agenti (i manager) ad agire in proprio nome e nel proprio interesse. Un'organizzazione può quindi perseguire obiettivi diversi ed usare differenti tipi di contratto per motivare gli agenti a partecipare all'attività produttiva.

L'impresa come meccanismo di coordinamento alternativo al mercato

L'interpretazione dell'impresa considerata nel paragrafo precedente è stata oggetto di critiche da parte di quegli economisti che ritengono che, concependo l'impresa come nesso di contratti, si finisce per reintrodurre il sistema dei prezzi nel processo produttivo. Secondo la teoria istituzionalista, le organizzazioni non possono essere ridotte semplicemente ad un insieme di prezzi e contratti, ma sono una vera e propria alternativa al mercato. Le organizzazioni non sono definite esclusivamente dal fatto di coordinare agenti diversi e di assegnare ad ognuno di essi la remunerazione per la loro partecipazione al processo produttivo (il meccanismo dei prezzi); esse comportano anche autorità e relazioni fiduciarie tra agenti, nonché l'identificazione degli agenti con l'organizzazione ed i suoi obiettivi (meccanismo di coordinamento).

La visione dell'impresa come nesso di contratti risulta, infatti, limitata da due aspetti tra loro correlati. Il primo è basato sul concetto di razionalità limitata; il secondo sull'incompletezza dei contratti. Consideriamoli uno alla volta.

La razionalità limitata critica l'idea che gli agenti che interagiscono dentro l'impresa possono sottoscrivere contratti ottimali. Da osservazioni empiriche, si rileva che i contratti realmente in vigore nelle imprese sono molto più semplici dei contratti ottimali della teoria. L'approccio della razionalità limitata afferma che ciò è dovuto al fatto che, nella realtà, gli agenti non hanno le abilità computazionali e la razionalità ipotizzata dal neo-istituzionalismo per spiegare i contratti completi. Di conseguenza, le relazioni interne all'impresa non possono essere comprese facendo esclusivo riferimento all'interazione opportunistica di soggetti perfettamente razionali. In particolare, il rapporto tra impresa e lavoratori non può essere interpretato ricorrendo soltanto alla teoria dell'agenzia (come rapporto principale-agente), poiché esso dipende da un numero elevato di variabili, che Simon (1991) individua nell'autorità, nel coordinamento interno e, soprattutto, nell'identificazione dei lavoratori con l'impresa. Mentre i primi due aspetti possono essere spiegati dalla teoria

dei contratti completi, l'ultimo non pare compatibile con l'assunzione di individui massimizzanti e *self-interest*.

L'identificazione con gli obiettivi dell'impresa è legata, come affermato da Simon (1993), non a comportamenti *self-interest* e massimizzanti, ma a comportamenti non razionali, ovvero altruistici. Individui non perfettamente razionali internalizzano gli obiettivi ed i valori dell'organizzazione in cui lavorano. Simon (1993) ha dimostrato che agenti razionalmente limitati con un certo grado di "docilità" (ovvero disposti a far propri i valori dell'organizzazione, anche se non influenzano la loro funzione di utilità) sono, da un punto di vista evolutivo, più resistenti di individui puramente autointeressati.

L'applicazione della teoria dei contratti incompleti allo studio delle organizzazioni è abbastanza recente.⁷ Come per l'approccio della razionalità limitata, si parte dalla constatazione empirica che i contratti reali – contrariamente a quanto sostenuto dalla teoria dei contratti completi – sono solitamente abbastanza semplici. La teoria dei contratti incompleti sostiene che ciò è spiegato dal fatto che i costi di redazione di contratti completi ed ottimali sono proibitivi. Anche quando è possibile prevedere tutti gli eventi futuri e le probabilità associate, per redigere contratti che costringono a tutti questi dettagli si incorre in costi elevati; e qualora ciò non succeda, può accadere che una terza parte (come una corte che decide in caso di controversia) sia incapace di verificare eventi importanti che sono invece osservabili dalle parti contrattuali. Per questa ragione, i contratti sono spesso incompleti anche quando essi non specificano tutti i possibili eventi, ma stabiliscono quale parte terza goda dell'autorità di prendere le decisioni qualora si incorresse in situazioni non previste nel contratto (ovvero chi possiede il controllo). La teoria dei contratti incompleti vede perciò l'impresa come un vero e proprio meccanismo di coordinamento alternativo al mercato. Allo stesso tempo, essa lascia spazio alle diversità tra organizzazioni, che rappresentano quindi i diversi modi in cui l'autorità può essere distribuita all'interno dell'organizzazione.

Come notato in precedenza, una particolare forma organizzativa è scelta in modo razionale se si è in grado di ridurre al minimo i costi di transazione. Sia la razionalità limitata che l'incompletezza contrattuale forniscono una spiegazione teorica per l'analisi comparata delle organiz-

⁷ I principali studi sono quelli di Grossman e Hart (1986) e di Hart e Moore (1990).

zazioni intese come istituzioni che mirano a minimizzare i costi di contratto (ossia i costi che si avrebbero se le transazioni avvenissero sul mercato) e i costi di proprietà (ossia i costi di transazioni che si verificano all'interno dell'impresa).

Nelle sezioni che seguono, si farà ricorso proprio al concetto di contratti incompleti (assumendo lavoratori razionali, ma non puramente self-interest) al fine di spiegare l'esistenza, l'evoluzione e la diversificazione delle organizzazioni di terzo settore. Nella teoria dell'organizzazione, incompletezza contrattuale e razionalità limitata sono, comunque, in parte complementari.⁸ Conclusioni simili a quelle cui si giunge nel presente lavoro possono, perciò, essere raggiunte anche a partire da un approccio basato sulla razionalità limitata.

2. L'approccio istituzionale e le organizzazioni di terzo settore: le teorie esistenti e i loro limiti

Anche se gli economisti che si sono occupati di organizzazioni non profit non hanno, in genere, dichiarato quale sottoinsieme di organizzazioni costituisse oggetto della loro analisi, i loro lavori, soprattutto quelli teorici, hanno generalmente assunto a riferimento le non profit produttive di beni o servizi.

È quindi possibile partire da queste teorie per verificare fino a che punto esse possono essere utilizzate per interpretare l'esistenza e il ruolo economico dell'impresa sociale. In questo paragrafo cercheremo quindi di sintetizzare i diversi sviluppi e le principali conclusioni cui sono pervenute le teorie economiche del non profit e di verificare la loro capacità di interpretare l'esistenza e lo sviluppo delle imprese sociali.

La letteratura economica sulle organizzazioni non profit offre quattro principali interpretazioni della loro esistenza:

- a. l'interpretazione più diffusa individua nel vincolo alla distribuzione di utili un modo per superare i fallimenti del contratto determinati

⁸ Che la razionalità limitata sia una componente essenziale nella teoria dei contratti incompleti è oggetto di dibattito. Si sostiene, a volte, che ci possa essere un limitato grado di razionalità limitata nel fatto stesso che soggetti terzi siano incapaci di verificare alcune clausole contrattuali (Hart, 1990). L'approccio dei contratti incompleti, comunque, non assume in generale che gli agenti che instaurano una relazione contrattuale abbiano razionalità limitata. Tale interpretazione è stata, però, recentemente criticata soprattutto da Maskin e Tirole (1999).

dall'esistenza di asimmetrie informative tra produttore e consumatori (o donatori), che impediscono a questi ultimi di valutare e controllare ex-post la qualità del prodotto concordata ex-ante. Vincolandosi a non distribuire utili, l'organizzazione segnala al consumatore di non essere interessata a sfruttare ex-post tali asimmetrie e che quindi non ridurrà la qualità del prodotto al fine di massimizzare il profitto (Hansmann, 1980). Le organizzazioni non profit si sviluppano, quindi, nella produzione di beni o servizi di utilità sociale (quali quelli sociali, sanitari, educativi) dove ciò che impedisce o rende difficile le transazioni è la difficoltà del consumatore a controllare la qualità del prodotto. Esse possono, tuttavia, essere scelte anche da imprenditori che intendono massimizzare obiettivi diversi dal profitto, quali il reddito d'impresa o la possibilità di godere di migliori condizioni di lavoro, e che ritengono che ciò sia più facilmente realizzabile in presenza di relazioni fiduciarie con i consumatori (Glaester e Shleifer, 1998);

- b. l'interpretazione che individua nelle non profit la risposta alle difficoltà incontrate dallo Stato nel soddisfare una domanda di beni pubblici eterogenea (Weisbrod 1975, 1988); poiché l'offerta di beni pubblici o di interesse collettivo tende ad essere definita sulla base delle preferenze del votante mediano, essa lascia insoddisfatti tutti coloro che hanno una domanda più elevata o diversa; poiché la domanda di questi beni non può essere soddisfatta dalle imprese for-profit, a causa delle forti esternalità e della possibilità di *free riding*, oltre che delle già richiamate asimmetrie informative, i consumatori insoddisfatti si rivolgeranno ad organizzazioni non profit, cercando così di soddisfare la propria domanda;
- c. l'interpretazione che spiega le non profit come istituzioni che permettono ai consumatori di massimizzare il controllo sull'output al fine di superare le asimmetrie informative tra produttore e consumatore (Ben-Ner e Van Hoomissen, 1991); si tratta di un'interpretazione simile a quella proposta da Hansmann, anche se si differenzia da questa per l'accento posto sul ruolo di controllo esercitato dai consumatori, invece che sul vincolo alla distribuzione di utili (Krashinsky, 1997);
- d. le tesi che spiegano le non profit come il risultato dell'azione di particolari tipologie di imprenditori (Young, 1980; 1997; Rose-Ackerman, 1996), di gruppi, religiosi e non, intenzionati ad allargare la propria influenza (James, 1989), anche finanziando attraverso il reddito non di-

tribuito attività di proselitismo (Rose-Ackerman, 1987).

La più nota di queste teorie è certamente la prima, quella formulata originariamente da Hansmann. Al centro dell'analisi di questo autore sta il concetto di proprietà, intesa come possesso di due diritti: 1) il diritto a selezionare, sottoscrivere e coordinare i contratti con gli agenti con cui l'organizzazione si relaziona; 2) il diritto di appropriarsi dei profitti generati. Poiché l'organizzazione non profit è vincolata a non distribuire utili, essa è caratterizzata, secondo Hansmann, dall'assenza di proprietari. La ragione di ciò va ricercata nel fatto che sia i costi di contratto che quelli di proprietà sono così elevati, per almeno una categoria di stakeholder, da impedire l'assegnazione efficiente dei diritti di proprietà (Hansmann, 1996). La mancanza di proprietari fa sì che l'obiettivo di queste organizzazioni non possa essere la massimizzazione del profitto e che chi le gestisce non ricavi quindi alcun vantaggio dal godere di informazioni private sulla qualità del prodotto. Ne deriva una maggior protezione per i consumatori rispetto a possibili fallimenti del contratto.

Le quattro interpretazioni richiamate presentano tuttavia diversi limiti. In primo luogo, l'interpretazione proposta da Hansmann sembra valere solo per le organizzazioni vincolate a non distribuire utili e la cui gestione è delegata a soggetti terzi, i manager, diversi dai fondatori e dai finanziatori. Quando tuttavia non si fa ricorso alla delega (come nella maggior parte delle imprese sociali diffuse in Europa) chi fonda e gestisce l'impresa continua a mantenere il diritto al controllo residuale sull'attività e quindi il diritto ad orientare l'attività dell'impresa, influenzandone nel concreto gli obiettivi e selezionando i beneficiari.

In secondo luogo, la maggior parte delle interpretazioni proposte (quelle sub a., b. e c.) spiegano il non profit solo dal lato della domanda e considerano esclusivamente i problemi di agenzia esterni, cioè quelli che interessano il rapporto tra organizzazione e consumatori o donatori. Solo le teorie sub d. spostano l'attenzione sul lato dell'offerta e prendono parzialmente in considerazione i problemi di agenzia interni, cioè quei problemi che sorgono nella definizione e nella gestione dei rapporti tra coloro che operano nell'impresa (quali tra proprietari e manager e tra manager e lavoratori). Ma anche queste teorie attribuiscono rilevanza solo all'imprenditore e non valutano il ruolo che, nella creazione e nella gestione dell'impresa, possono svolgere manager e lavoratori. L'ipotesi che i manager condividano gli obiettivi dei proprietari e si comportino in

modo coerente con essi è assunta da Hansmann (1980), ma non è spiegata; mentre l'importanza di selezionare manager motivati è considerata in Handy e Katz (1998). Nessuno tuttavia (con l'eccezione di Preston, 1989) considera rilevanti gli atteggiamenti e i comportamenti dei lavoratori.

In terzo luogo, tutte le teorie della domanda e gran parte di quelle dell'offerta (James, 1989; Rose-Akerman, 1987) assumono che gli agenti che si impegnano nella creazione e gestione di organizzazioni non profit siano autointeressati, con possibilità di comportarsi in modo opportunistico limitate dal meccanismo di governo adottato dall'organizzazione. Solo alcune tra le teorie dell'offerta ipotizzano agenti mossi anche da motivazioni diverse dall'autointeresse. Ma quasi mai i lavoratori sono tra questi.

Nessuna delle teorie considerate riesce, nella sostanza, a proporre un'interpretazione sufficientemente generale dell'esistenza dell'insieme delle organizzazioni non profit e soprattutto della pluralità di forme istituzionali con cui queste organizzazioni si presentano nella realtà. Alcune di esse (soprattutto quelle di Hansmann e Weisbrod), considerando esclusivamente la domanda di organizzazioni non profit, non spiegano perché degli agenti razionali e ottimizzanti scelgano di dar vita ad organizzazioni di questo tipo (Barbetta, 1990). Il tentativo di Ben-Ner e Van-Hoomissen di proporre una teoria che spieghi le non profit sia dal lato della domanda che dell'offerta, finisce per dar ragione dell'esistenza di una sola tipologia organizzativa: l'impresa associata (cooperativa) di consumatori. Anche le altre teorie che si pongono dal lato dell'offerta (sub d.) riescono a dare ragione solo di forme molto specifiche di non profit (le non profit religiose, oppure le non profit strumentali ad altri obiettivi). Ciò spiega anche perché le verifiche empiriche delle diverse teorie abbiano dato risultati coerenti in alcuni casi, ma non in altri.

È stato suggerito che per superare la difficoltà a fornire una spiegazione abbastanza generale del fenomeno si potrebbero considerare le diverse teorie come tra loro complementari (Anheier e Ben-Ner, 1997).

Se, tuttavia, si approfondiscono i limiti precedentemente richiamati, risulta chiaro che anche questa soluzione non è teoricamente soddisfacente, specie se l'oggetto della riflessione sono le non profit con caratteristiche imprenditoriali. Infatti, le teorie che spiegano le non profit solo dal lato della domanda privilegiando i problemi di agenzia esterni, non

spiegano in modo convincente come le organizzazioni non profit riescono a raggiungere livelli di efficienza pari o superiori a quelli delle altre forme organizzative (Ortmann, 1996a; 1996b). In altri termini, mentre esse dimostrano che il vincolo alla distribuzione di utili può ridurre i costi di transazione associati ai fallimenti del contratto, nulla dicono su quali siano gli incentivi, diversi al profitto, capaci di spingere manager e proprietari alla ricerca dell'efficienza. Non si spiega quindi perché esse non dovrebbero essere sostituite da organizzazioni pubbliche o da imprese for-profit.

Inoltre, queste stesse teorie sono in grado di spiegare soprattutto l'esistenza di quelle non profit che operano in situazioni dove chi finanzia l'organizzazione è nettamente separato dai beneficiari.⁹ La teoria di Hansmann, in particolare, spiega soprattutto l'esistenza di non profit la cui attività è sostenuta prevalentemente da donazioni (*donative non-profit*), ma non quella di non profit che producono beni o servizi privati (anche caratterizzati da un qualche grado di meritorietà) acquistati direttamente dai consumatori o dalla pubblica amministrazione (le *commercial non-profits* o, nella definizione qui utilizzata, le imprese sociali). E ciò per almeno due ragioni. Innanzitutto, il vincolo di non distribuzione, benché utile per ridurre le asimmetrie informative associate alla complessità dei beni prodotti e alla difficoltà a valutare la loro qualità da parte del consumatore, costituisce in questi casi uno "strumento molto rozzo di tutela del consumatore" (Hansmann, 1996b, p. 235). Esso non crea, infatti, forti incentivi a servire bene il consumatore, ma semplicemente riduce gli incentivi a produrre un servizio mediocre. Hansmann (1996a; 1996b) risolve questo limite della sua interpretazione sostenendo che le commercial non-profit esistono perché sono sopravvissute al loro passato a seguito dell'operare di elementi inerziali. Tra questi, egli annovera in particolare l'assenza di incentivi a ridimensionare gli investimenti quando la domanda si riduce o aumenta l'offerta (più efficiente) da parte di imprese for-profit. Il limite della teoria di Hansmann, se la si utilizza per interpretare l'esistenza dell'impresa sociale, risulta così evidente: essa non spiega proprio la tendenza, oggi prevalente, alla diffusione di forme di non profit con finalità produttive e vocazione imprenditoriale.

Inoltre, quando i servizi di utilità sociale prodotti dall'organizzazione non profit hanno natura di beni privati e sono consumati con una certa

⁹ Questo limite è stato riconosciuto dallo stesso Hansmann (1996b).

frequenza, il consumatore, o il suo fiduciario che decide l'acquisto (ad esempio la famiglia o qualche congiunto), è spesso nella condizione di verificarne la qualità, e quindi di controllare il rispetto del contratto e di realizzare un confronto tra offerte alternative. Il fallimento del contratto che sta alla base dell'approccio di Hansmann e di Ben-Ner e Van Hoomissen risulta, così, ridimensionato (Ortmann, 1996) e ciò riduce ulteriormente la capacità interpretativa di queste teorie. La reputazione può facilmente sostituire il vincolo alla distribuzione degli utili, eliminando così il vantaggio competitivo rispetto all'impresa for-profit.

Infine, non va dimenticato che queste interpretazioni considerano sempre un contesto di concorrenza tra non profit e for-profit¹⁰ mentre, soprattutto in Europa, le organizzazioni non profit e le imprese sociali si confrontano prevalentemente con unità pubbliche di produzione. In questo caso i vantaggi informativi delle non profit risultano ridotti se non annullati: poiché anche le unità di produzione pubbliche non hanno interesse a sfruttare le asimmetrie informative a svantaggio dei consumatori, difficilmente le non profit possono affermarsi solo perché capaci di tutelare questi ultimi. L'esperienza sembrerebbe invece suggerire che il vantaggio delle non profit sulle unità pubbliche è costituito soprattutto dalla loro capacità di ridurre i costi per unità di prodotto, per il diverso modo di remunerare i fattori di produzione e per la maggior sensibilità ed adattabilità alla domanda. Si conferma quindi la necessità di sviluppare una teoria del non profit, e soprattutto dell'impresa sociale, che tenga maggiormente conto della capacità di governo dei problemi di agenzia interni all'organizzazione.

3. Le peculiarità dei servizi di utilità sociale

Per proporre una spiegazione generale dell'esistenza e del recente sviluppo dell'impresa sociale, e più in generale delle organizzazioni non profit con finalità produttive, è necessario, innanzitutto, individuare in modo chiaro le peculiarità del settore dei servizi di utilità sociale in cui la quasi

¹⁰ Fa parzialmente eccezione l'analisi di Weisbrod (1975; 1988) che vede le non profit come alternative alla produzione pubblica. Anche per questo autore, tuttavia, non si configura una concorrenza tra le due tipologie di impresa, poiché le non profit offrirebbero i servizi non offerti dalla pubblica amministrazione.

totalità di queste organizzazioni opera. Tale analisi risulta infatti essenziale per individuare le cause che impediscono che l'offerta di questi servizi sia garantita esclusivamente da imprese for-profit e da unità di produzione pubbliche.¹¹

Punto di partenza di questa analisi è l'individuazione di cosa si intende per "servizi sociali". Anche se manca una definizione condivisa di beni e servizi di utilità sociale (gran parte dei cosiddetti *communal services* nella definizione dell'OCSE), la teoria economica ne ha sempre riconosciuto le specificità (come beni pubblici in taluni casi, come beni collettivi o meritori in altri) e ha chiarito le diverse ragioni che rendono impossibile o comunque difficile raggiungere un equilibrio tra domanda ed offerta di questi beni attraverso i soli meccanismi di mercato. Se nel settore operassero esclusivamente imprese private a scopo di lucro la produzione risulterebbe, infatti, quantitativamente insufficiente e qualitativamente inadeguata. Ciò per diverse ragioni.

La prima difficoltà a raggiungere l'equilibrio tra domanda ed offerta privata for-profit di servizi di utilità sociale va ricercata nell'impossibilità per molti consumatori, tutti quelli dotati di risorse insufficienti, di acquistare questi servizi all'eventuale prezzo di mercato. In altri termini, la distribuzione delle risorse, intese sia come capacità di partecipare ai processi produttivi generatori di reddito che come dotazioni finanziarie iniziali, è generalmente tale da impedire ad alcuni consumatori di acquistare, a qualsiasi prezzo o al prezzo di mercato, beni e servizi di utilità sociale essenziali. In questi casi il problema da risolvere non è quello di come raggiungere un equilibrio tra domanda pagante e offerta, ma quello di garantire a tutti risorse sufficienti a consumare le quantità di beni e servizi considerate socialmente desiderabili.

In secondo luogo, la produzione di servizi di utilità sociale risulta difficile anche in presenza di una domanda pagante, a seguito di diversi, specifici fallimenti sia del mercato che delle organizzazioni, che contri-

¹¹ Solo successivamente si procederà delineando con precisione le specificità delle imprese sociali e verificando se e a quali condizioni queste consentano di ridurre i costi di transazione e di raggiungere livelli di efficienza superiori a quelli conseguiti o conseguibili dalle forme produttive alternative. Dopo questi passaggi, è possibile proporre un'interpretazione dell'esistenza di queste forme d'impresa ricorrendo, in particolare, al concetto di "struttura di incentivo" e all'analisi delle modalità attraverso cui queste organizzazioni influenzano i comportamenti di lavoratori, consumatori e donatori.

buiscono a rendere costose le transazioni e a mantenere elevati i costi di produzione.

Queste difficoltà derivano, in primo luogo, dal fatto che i servizi di utilità sociale, e la stipulazione dei relativi contratti di fornitura, sono in genere caratterizzati da multidimensionalità, nel senso che essi hanno diverse dimensioni qualitative che possono essere valutate in modo differente da utenti diversi. La multidimensionalità non costituisce di per sé una causa di fallimento del mercato e non impedisce necessariamente che la produzione sia realizzata da imprese for-profit. È infatti possibile ipotizzare delle soluzioni contrattuali che permettano di specificare il livello desiderato per ciascuna dimensione del servizio, lasciando quindi l'impresa libera di massimizzare il profitto.

Una soluzione di questo tipo non è tuttavia possibile se una o più delle dimensioni del servizio non sono misurabili o chiaramente identificabili. In questo caso, esse non possono essere inserite nel contratto come vincoli alla massimizzazione del profitto e saranno, inevitabilmente, tralasciate o ignorate del tutto da chi controlla l'organizzazione (Holmstrom e Milgrom, 1991). Il problema della non verificabilità è particolarmente rilevante proprio nella produzione di servizi di utilità sociale, per i quali solo alcune dimensioni sono facilmente verificabili (ad esempio il numero di ore effettuate o di utenti serviti), ma non altre (in particolare, la professionalità degli operatori, la qualità delle relazioni, ecc.). Ciò rende difficile, se non impossibile, verificare la qualità del servizio sia da parte di chi è direttamente coinvolto nella transazione, sia da parte di soggetti terzi che ne finanziano la produzione (donatori o pubblica amministrazione). Di conseguenza, le relazioni che si determinano nella produzione di servizi di utilità sociale sono caratterizzate da vari tipi di asimmetrie informative, tra cui:

- a. i già ricordati vantaggi informativi del produttore rispetto al consumatore circa le caratteristiche qualitative del servizio fornito; in tale contesto le imprese for-profit potrebbero sfruttare le maggiori informazioni a proprio vantaggio per massimizzare il profitto;
- b. i vantaggi informativi del consumatore rispetto alla propria domanda. Spesso, l'utente conosce meglio del produttore le proprie preferenze e l'elasticità della propria domanda, cioè il prezzo che egli è disposto a pagare per determinate caratteristiche quali-quantitative del servizio. Sorge quindi un problema di *free riding*, che in questi casi determina un

afflusso di risorse verso l'organizzazione inferiore a quello potenziale e commisurato ai livelli di utilità prodotti;

- c. i vantaggi informativi dei manager e soprattutto dei lavoratori remunerati rispetto al datore di lavoro, dovuti all'incompletezza dei contratti di lavoro. Nel settore dei servizi di utilità sociale, in particolare, i costi di controllo sull'attività dei dipendenti sono fortemente influenzati dalla difficoltà a standardizzare le prestazioni lavorative, soprattutto quando la qualità del servizio è significativamente correlata all'impegno posto dai lavoratori nelle relazioni con i consumatori. Risultano così molto ampi gli spazi per comportamenti opportunistici di manager e lavoratori.

Come è noto, alle difficoltà dovute sia alla distribuzione delle risorse che ai fallimenti del mercato o del contratto si è cercato di rispondere, soprattutto nei sistemi di welfare europei, attraverso l'intervento pubblico. Esso si è proposto, innanzitutto, di attenuare gli squilibri tra domanda ed offerta dovuti a insufficiente capacità di spesa, attraverso un'azione redistributiva, offrendo cioè molti servizi di utilità sociale gratuitamente o a prezzi inferiori ai costi e aumentando, attraverso i trasferimenti, la capacità di consumo dei cittadini non dotati delle risorse necessarie. L'intervento pubblico ha inoltre cercato di ridimensionare i problemi associati alla qualità dei servizi ed al suo controllo attraverso la standardizzazione e la produzione pubblica diretta degli stessi.

Tuttavia, se la produzione pubblica può certamente offrire maggiori garanzie ai consumatori perché non interessata allo sfruttamento delle asimmetrie informative, essa non sembra in grado di affrontare gli altri problemi connessi alla produzione di servizi di utilità sociale meglio delle organizzazioni for-profit. Essa non sembra, in particolare, essere in grado di affrontare adeguatamente il problema della minimizzazione dei costi attraverso una gestione efficiente della forza lavoro mentre, proprio perché standardizzata, risulta incapace di rispondere ad una domanda sempre più disomogenea e differenziata, determinando insoddisfazione tra gli utenti, effettivi e potenziali.

Si comprende, quindi, perché gran parte della letteratura sulle organizzazioni non profit si sia sviluppata proprio con l'obiettivo di dimostrare che queste, pur senza essere pubbliche, possono affrontare come, o anche meglio, sia delle imprese for-profit che delle unità pubbliche, uno o più di questi problemi. Come si ricava dal confronto tra l'analisi delle pe-

cularità del settore dei servizi di utilità sociale e la letteratura sul non profit sintetizzata nel terzo paragrafo, questa letteratura ha però finito per considerare solo alcune delle difficoltà che limitano la produzione di servizi di utilità sociale. In particolare, essa si è concentrata sulle difficoltà derivanti dai vantaggi informativi del produttore. Tutti gli altri limiti sono stati trascurati o analizzati in modo troppo parziale. In particolare su due di questi è utile soffermare brevemente l'attenzione.

Il primo aspetto che questa letteratura non ha adeguatamente considerato è la possibilità che le organizzazioni non profit possano sorgere con l'obiettivo di modificare la distribuzione del reddito tutte le volte che quella esistente non è ritenuta, da un gruppo sufficiente di agenti, conforme alla loro funzione di preferenza sociale.¹² Una simile situazione può verificarsi anche nei casi in cui lo Stato svolga una rilevante azione redistributiva, essendo quest'ultima comunque condizionata dal problema del "votante mediano" (Weisbrod, 1975). Questo problema si presenta soprattutto quando i bisogni sono nuovi, molto differenziati e influenzano gruppi limitati, ma non marginali, di cittadini. In questi casi, gli individui possono aumentare la propria utilità dando volontariamente vita ad organizzazioni basate (almeno parzialmente) su donazioni e volontariato, per realizzare attività sia di advocacy nei confronti del governo, sia di redistribuzione diretta di ricchezza, sia di produzione dei servizi di utilità sociale in grado di rispondere alle esigenze dei soggetti ritenuti in condizioni di svantaggio. Mentre le organizzazioni di terzo settore tradizionali sono da tempo attive soprattutto nelle prime due attività, le imprese sociali si sono sviluppate perché, in determinate situazioni, per realizzare la funzione distributiva desiderata, era e continua ad essere necessario produrre servizi a favore di determinati gruppi di cittadini senza richiedere corrispettivi sufficienti a coprire per intero i costi di produzione. La condizione perché un'impresa di questo tipo possa nascere e svilupparsi è

¹² Nel tentativo di cogliere questa funzione distributiva dell'impresa sociale, in altri capitoli di questo libro (si veda, in particolare, il capitolo 10) si sostiene che le imprese sociali producono "esternalità sociali" o esternalità positive. Questa impostazione, benché accettabile in quanto riesce a chiarire bene un elemento cruciale della riflessione sull'impresa sociale, pare tuttavia non cogliere pienamente la specificità di queste organizzazioni. Mentre infatti la funzione distributiva delle imprese sociali è volontaria e consapevole ed è generalmente diretta a favore di un ben preciso gruppo di cittadini, le esternalità positive, quando si determinano, sono involontarie (Gui, 2000) e, comunque, hanno natura di bene pubblico. Nel caso delle imprese sociali più che di esternalità di dovrebbe quindi parlare di "contratto con obiettivi distributivi".

che chi vi partecipa concordi nel fornire gratuitamente o a prezzi inferiori a quelli di mercato le risorse finanziarie (se donatori) o i fattori produttivi (se lavoratori o volontari) necessari.

Il secondo fattore in grado di limitare la produzione di servizi di utilità sociale, e da cui può derivare uno specifico vantaggio competitivo per le imprese sociali, è dato dall'incompletezza dei contratti di lavoro. Questa incompletezza può condurre a due esiti alternativi:

- a. a selezione avversa dei lavoratori; se l'impresa segue la strategia di adeguare i salari alle prestazioni minime controllabili (ad es. l'effettivo svolgimento di un certo numero di ore di attività da parte del lavoratore, senza controllo della qualità delle prestazioni) essa cercherà di minimizzare il costo del lavoro, ma a scapito della qualità dei servizi perché ai lavoratori sono richiesti solo abilità e sforzo minimi;
- b. a comportamenti opportunistici dei lavoratori; se l'impresa per accrescere l'impegno dei lavoratori e la qualità del servizio paga salari più elevati di quelli di mercato, i lavoratori hanno convenienza, date le difficoltà a controllare il loro reale impegno, a comportarsi in modo opportunistico, con conseguenti perdite di efficienza e possibile esclusione dell'impresa dal mercato.

In queste situazioni è possibile ipotizzare che le imprese sociali riescano a ridurre i costi del lavoro e ad elevare i livelli di produttività se si dimostrano capaci di selezionare solo o prevalentemente lavoratori motivati a produrre servizi di qualità e a incentivarne l'impegno attraverso forme di remunerazione diverse da quelle monetarie.

Sia per garantire la funzione distributiva che per ottenere dai lavoratori un impegno lavorativo attraverso forme di incentivazione diverse dai salari di efficienza, le organizzazioni non profit e le imprese sociali devono riuscire a coinvolgerli nella mission dell'impresa. A questo fine non è evidentemente sufficiente che l'organizzazione si vincoli alla non distribuzione di utili: essa deve piuttosto caratterizzarsi come struttura di incentivo in grado di orientare l'azione degli agenti verso i propri obiettivi. Assume quindi importanza l'esercizio dei diritti di controllo sull'organizzazione.

4. Le specificità istituzionali delle organizzazioni di terzo settore e delle imprese sociali

Negli ultimi vent'anni, in molti Paesi europei, le organizzazioni di terzo settore e le imprese sociali hanno accresciuto il proprio ruolo produttivo. Esse si sono così venute a caratterizzare per la stabile, continua e spesso autonoma produzione di servizi di utilità sociale caratterizzati da difficoltà di monitoraggio dell'impegno dei lavoratori e dall'impossibilità per molti consumatori di pagare il costo pieno di produzione. Tali servizi sono risultati spesso innovativi, specialmente se comparati con quelli garantiti dai produttori privati e pubblici. Le particolari caratteristiche di questi servizi hanno dato origine alla differenziazione delle forme organizzative e giuridiche (cooperative, associazioni).

Data la complessità dei servizi e la diversità delle tipologie organizzative con cui le imprese sociali si presentano, l'analisi del fenomeno impone di fare riferimento non soltanto all'allocazione del diritto sui residui, ma anche e soprattutto all'allocazione dei diritti di controllo sull'organizzazione. Essa permette, infatti, di definire quali sono gli agenti che hanno il potere di scegliere gli obiettivi dell'organizzazione, di verificare il loro raggiungimento e, quindi, di definire e modificare le strutture di incentivo.

Punto di partenza dell'analisi della presenza e dell'efficienza di forme diverse di allocazione dei diritti di controllo è, quindi, secondo quanto appena affermato, l'identificazione degli obiettivi propri di ciascuna organizzazione. Va tuttavia tenuto presente che gli obiettivi delle imprese sociali non sono così chiari e ben definiti come quelli delle organizzazioni dove i diritti residuali sono pienamente e formalmente identificabili (come le for-profit). Da una parte, infatti, la separazione dei diritti residuali di controllo da quelli sul residuo determina la perdita di importanza degli obiettivi tipicamente for-profit dell'organizzazione. Dall'altra, tuttavia, l'obiettivo dell'attività non può essere definito indipendentemente dalle condizioni che caratterizzano i servizi che l'impresa produce. Ne deriva che non ci si può aspettare che le imprese sociali abbiano le stesse modalità di controllo osservabili nelle organizzazioni for-profit.

È piuttosto prevedibile che nelle imprese sociali, come negli enti pubblici (Tirole, 1994), l'obiettivo della massimizzazione del profitto non sia sostituito da un unico obiettivo alternativo, ma da una molteplicità di obiettivi parzialmente in conflitto tra loro e difficilmente codificabile,

quantificabile e controllabile. L'impresa sociale tenderà quindi a caratterizzarsi per un mix di obiettivi che devono essere resi tra loro compatibili, assumendo ognuno un peso che permetta di individuare con una certa chiarezza una funzione da massimizzare.

Le organizzazioni sociali sono quindi complesse e diversificate e risulta difficile, e a volte semplicistico, utilizzare un solo modello organizzativo per spiegarne le caratteristiche. Il grado di controllo effettivo e la categoria di *patron* cui è assegnato il controllo possono variare a seconda del tipo di organizzazione. Gli obiettivi non sono sempre chiari e codificati ed essi vengono spesso a dipendere dalla storia dell'impresa e dal valore ad essi attribuito dai suoi stakeholder. Così, non è possibile affermare che le caratteristiche dell'impresa sociale sono limitate al vincolo alla distribuzione degli utili. Risulta invece di particolare importanza la definizione dei diritti di controllo e l'analisi di vantaggi e svantaggi (come possibili conflitti tra obiettivi) che l'allocazione dei diritti di proprietà tra diversi stakeholder comporta.

5. Le imprese sociali come strutture di incentivo

L'analisi dell'effettiva allocazione dei diritti di proprietà nelle imprese sociali può essere spiegata alla luce delle due maggiori difficoltà che sorgono nella produzione di servizi sociali: la necessità di mobilitare risorse per la redistribuzione e la presenza di fallimenti sia del mercato che delle altre forme organizzative. Relativamente a quest'ultimo aspetto, il sorgere di specifici fallimenti nei rapporti tra l'impresa ed i suoi stakeholder determinerà la nascita di diverse forme organizzative. In particolare, secondo gli approcci teorici (Hansmann, 1996a) ed empirici prevalenti, sarà efficiente attribuire il potere a stakeholder diversi a seconda degli obiettivi perseguiti dall'impresa sociale, nonché delle modalità di conseguimento degli stessi. Risulterà, così, significativamente diverso, sotto il profilo sia della gestione che dell'efficienza, assegnare i diritti di controllo a soggetti mossi da obiettivi differenti. In particolare, i diritti di proprietà sull'impresa saranno assegnati:

- a. ai donatori, se si considera particolarmente rilevante il loro ruolo in qualità di finanziatori dell'attività (Fama e Jensen, 1983);

- b. ai consumatori finali, qualora il controllo della qualità risulti particolarmente difficile (Ben-Ner e van Hoomissen, 1991);
- c. a più stakeholder, quando portatori di interesse diversi possono influenzare in modo significativo gli esiti dell'attività dell'organizzazione, ma sono uniti dalla volontà di perseguire un obiettivo comune (Borzaga e Mittone, 1997);
- d. a proprietari non definiti, se l'obiettivo non è chiaramente identificabile (Montias e Neuburger, 1993).

Se ne deduce che, potendo variare sia il grado di effettivo controllo, che le categorie di *patron* tra cui il diritto di controllo è ripartito, in presenza di una pluralità di obiettivi ed in funzione delle peculiarità del servizio prodotto non può esistere un'unica tipologia di impresa sociale. In tale contesto, la varietà delle forme di allocazione dei diritti di proprietà riflette la strutturale disomogeneità dei modelli organizzativi di tipo non profit. Le imprese sociali tenderanno, così, a differenziarsi in base agli interessi coinvolti nell'organizzazione, al *mix* di obiettivi, alle modalità con cui vengono costituite le strutture di incentivo in grado di conciliare le esigenze dei diversi stakeholder tra di loro e con gli obiettivi dell'impresa.

Al fine di tracciare una classificazione delle differenti tipologie in cui l'impresa sociale si presenta, ovvero al fine di evitare eccessive complicazioni nella definizione di impresa sociale, è possibile ipotizzare che l'attribuzione del diritto di controllo sia essenzialmente determinata da due elementi: l'obiettivo distributivo che essa si è data e la presenza di fallimenti nella produzione di determinati beni o servizi.

Se prevale la componente distributiva e l'impresa necessita quindi di elevati livelli di donazioni o di volontariato, sarà efficiente assegnare i diritti di controllo ai donatori o ai volontari. Se prevale la natura produttiva, e la componente distributiva è meno rilevante, è efficiente assegnare il controllo dell'organizzazione al gruppo (o ai gruppi) di stakeholder su cui ricadono le conseguenze negative dei fallimenti del mercato, soprattutto ai clienti o ai lavoratori. Si potranno così avere imprese sociali controllate dai consumatori, o dai lavoratori, o dai manager. È infine possibile che, quando l'organizzazione vuole mantenere una funzione distributiva non marginale e al contempo far fronte ad uno specifico fallimento del mercato o del contratto, i diritti di proprietà siano assegnati in parte ai volontari o ai donatori e in parte alla categoria su cui ricadono le conseguenze negative dei fallimenti (i consumatori) o ancora a coloro che

potrebbero inibire, senza poter essere adeguatamente controllati, il perseguimento della funzione distributiva (i lavoratori).

Dato che i problemi connessi agli aspetti ridistributivi sono stati ampiamente trattati dalla letteratura sul non profit, ci si concentrerà in particolare sulla capacità delle imprese sociali di ridurre le conseguenze negative dei fallimenti nelle relazioni contrattuali con i lavoratori.

La natura non standardizzata dei servizi sociali e collettivi causa difficoltà di controllo dell'impegno dei lavoratori e di utilizzo dei tradizionali contratti incentivanti. I problemi di agenzia interni all'organizzazione non possono, perciò, essere risolti legando la remunerazione dei lavoratori alla loro produttività (o in generale alle performance tradizionalmente oggetto di valutazione nelle altre imprese).

Gli incentivi messi in atto dalle organizzazioni attive in questo settore hanno, allora, uno scarso potere.

Ciò favorisce l'adozione di strutture di incentivo in cui è attribuita scarsa rilevanza alle caratteristiche della produzione più facilmente misurabili e valutabili al fine di non mettere in pericolo la possibilità di raggiungere gli obiettivi più difficilmente verificabili.

Una conseguenza della presenza di incentivi deboli sulla produttività dei lavoratori è che essi sono poco motivati a comportarsi efficientemente. Poiché la remunerazione è scarsamente correlata alla loro produttività, ci si attende uno scarso impegno da parte dei lavoratori non motivati sotto il profilo economico. Allo stesso tempo, i comportamenti opportunistici dei lavoratori possono influenzare l'output finale in modo da compromettere seriamente la produzione. Ciò soprattutto se il prezzo determinato dalla domanda pubblica o privata di un servizio copre solamente una parte del suo costo di produzione, lasciando che l'organizzazione assuma una funzione distributiva a favore dei propri clienti. In questo caso, l'organizzazione dovrà mobilitare risorse finanziarie ed umane, nonché selezionare lavoratori disponibili ad impegnarsi non solo in cambio di retribuzioni più elevate.

In questi casi l'impresa sociale sembra in grado di ridurre i comportamenti opportunistici dei lavoratori in modo più efficiente delle organizzazioni for-profit e pubbliche, ma anche delle tradizionali organizzazioni di terzo settore quali le fondazioni, adottando una struttura di incentivo che fa leva soprattutto su motivazioni al lavoro intrinseche e relazionali.

Le caratteristiche dell'impresa sociale che paiono cruciali per definirne

queste strutture di incentivi sembrano particolarmente correlate alla sua dimensione sociale. In particolare, esse sono:

- il perseguimento di un esplicito ideale distributivo a favore della comunità o di parte di essa;
- la garanzia di un coinvolgimento diretto nella gestione dell'impresa dei lavoratori, e/o di persone appartenenti alla comunità;
- i limiti alla distribuzione degli utili;
- una gestione partecipata e democratica.¹³

Assumendo queste caratteristiche, e con riferimento particolare all'esistenza di una comune sensibilità sociale, l'impresa sociale garantisce ai lavoratori e ai volontari che valuterà le loro abilità ed aspettative sulla base degli obiettivi organizzativi che ad essi viene chiesto loro di condividere.¹⁴ Ed essendo gli obiettivi sociali parzialmente in contrasto con gli obiettivi economico-monetari, ed essendo, come osservato, in questi settori produttivi difficile valutare l'*effort*, gli incentivi offerti ai lavoratori non saranno di tipo monetario. La struttura di incentivo coerente sarà piuttosto imperniata in prevalenza su incentivi di carattere non-monetario e, specificatamente, di carattere sociale o morale, mentre il salario costituirà solo una componente, ancorché necessaria nel caso dei lavoratori remunerati, del mix di incentivi offerto.

Da queste considerazioni emerge che la dimensione monetaria non dovrebbe essere né l'unica né la principale componente della struttura di incentivo utilizzata dalle imprese sociali a favore dei propri lavoratori. Tra gli elementi intrinseci che definiscono la struttura di incentivo delle imprese sociali dovrebbero esservi, invece, un elevato coinvolgimento dei lavoratori nella gestione e nel perseguimento degli obiettivi d'impresa, favorito da forme di gestione democratiche, e un certo grado di autonomia nello svolgimento dell'attività. Si tratta di fattori in grado di ridurre l'opportunismo delle parti coinvolte nell'organizzazione e, di conseguenza, i costi di contrattazione connessi ai possibili fallimenti del contratto.

¹³ Si tratta di un elemento essenziale per garantire la massima rappresentatività dei vari stakeholder (lavoratori, clienti, fornitori, ecc.) ed un loro elevato coinvolgimento negli obiettivi e nelle decisioni aziendali.

¹⁴ È il caso, ad esempio, dei servizi di inserimento lavorativo, dove i lavoratori sono consapevoli che parte del loro apporto sarà utilizzato per incrementare il capitale umano dei lavoratori svantaggiati. O ancora, nella produzione di servizi sociali, quando l'organizzazione devolve i profitti alla realizzazione di nuove attività o all'incremento del numero dei beneficiari.

Ma sono anche fattori in grado di far sì che gli obiettivi individuali degli stakeholder convergano verso quelli sociali dell'organizzazione, abbassando così anche i costi di proprietà dell'impresa.

L'insorgere di comportamenti opportunistici e di problemi di agenzia non è, ovviamente, eliminato in modo definitivo. Anzi, il modello organizzativo che emerge da queste riflessioni risulta fragile ed instabile. L'instabilità dipende da diversi fattori: dalla capacità di selezionare i lavoratori, dai modelli di governance adottati, dai mutamenti delle politiche pubbliche, dall'ammontare dei sussidi erogati dallo Stato e dalla regolamentazione sia del mercato che delle forme di impresa. Individuare e bilanciare i diversi obiettivi interni, allocare i diritti di controllo, individuare le strutture di incentivi equilibrate, anche tenendo conto delle caratteristiche dei beni che l'organizzazione produce, sono problemi che caratterizzano in modo permanente queste organizzazioni.

6. Le strutture di incentivo: alcune evidenze empiriche

Le analisi empiriche che hanno avuto per oggetto sia il settore dei beni e servizi di utilità sociale (*communal services*) che le organizzazioni non profit, hanno spesso cercato di rilevare le condizioni dei lavoratori, le remunerazioni percepite e i livelli di motivazione e soddisfazione.¹⁵ Una breve rassegna dei principali risultati può essere utile a verificare la tesi sostenuta nel paragrafo precedente.

Le ricerche realizzate possono essere classificate in due gruppi principali: il primo comprende le ricerche finalizzate a individuare le strutture di incentivi applicate dalle organizzazioni non profit o dalle imprese sociali e le differenze rispetto a quelle utilizzate da altre tipologie organizzative (for-profit ed enti pubblici); il secondo è volto a testare la correlazione tra differenti mix di incentivi e i livelli di soddisfazione, di fedeltà all'organizzazione e, marginalmente, di produttività dei lavoratori.

E' utile riassumere brevemente i risultati ottenuti rispetto ad ambedue questi filoni di ricerca.

¹⁵ Tale letteratura, pur riferita esplicitamente all'analisi delle organizzazioni non profit, ha per oggetto quasi esclusivamente organizzazioni attive nella produzione di servizi di utilità sociale e con finalità di tipo produttivo. Ne deriva che le considerazioni che verranno riportate sono valide anche per le imprese sociali.

La maggior parte dei lavori empirici conferma che i salari nelle non profit sono generalmente inferiori a quelli garantiti dagli enti pubblici e, talvolta, dalle imprese for-profit. I risultati ottenuti variano tuttavia a seconda del Paese e dei settori considerati. In particolare, le differenze retributive tra organizzazioni non profit ed altre tipologie organizzative si riducono passando da ricerche che considerano tutti i settori (Ruhm e Borkosky, 2000), a ricerche limitate ai soli settori in cui le non profit sono attive. In questi ultimi, i salari praticati nelle organizzazioni non profit sono talvolta superiori a quelli delle imprese for-profit (Almond e Kendall, 2000).

Le strutture salariali delle non profit sono generalmente più eque, cioè con differenziali più contenuti, soprattutto quando essi non sono giustificati da effettive diversità nelle mansioni svolte. La presenza nelle organizzazioni non profit di strutture salariali più eque è confermata analizzando sia la distribuzione dei salari per fasce di età e di anzianità lavorativa, sia per titolo di studio dei lavoratori (Leete, 2000; Borzaga, 2001a; 2001b).¹⁶

Inoltre le differenze retributive tra organizzazioni non profit e altre tipologie organizzative sono in genere scarsamente influenzate da differenze nelle caratteristiche (come età, genere, razza, qualificazione) dei lavoratori. È quindi possibile sostenere che le più basse remunerazioni che caratterizzano le organizzazioni non profit siano riconducibili al diverso peso che i risvolti monetari hanno nelle strutture di incentivo offerte da queste organizzazioni per attrarre e motivare i lavoratori. Le altre componenti di questo mix sembrano essere le possibilità per i lavoratori di condividere gli obiettivi dell'organizzazione, la maggior autonomia e i migliori rapporti interpersonali, ma anche la possibilità di beneficiare di maggior flessibilità e possibilità di formazione. Le analisi delle motivazioni alla base della scelta del lavoro e dell'organizzazione (Borzaga, 2000), sembrano confermare che i lavoratori più motivati dall'interesse per il settore di attività sono quelli occupati nelle imprese sociali e che per essi assumono un'importanza particolare anche la condivisione del modo di operare a favore degli utenti e la democraticità dell'organizzazione. I lavoratori delle imprese sociali sembrano quindi mediamente più attratti dalla socialità del lavoro e dagli obiettivi dell'organizzazione di

¹⁶ I differenziali retributivi tra lavoratori risultano molto più contenuti di quelli rilevati nelle organizzazioni for-profit e negli enti pubblici attivi nel settore dei servizi sociali.

quanto lo siano gli occupati nelle altre tipologie organizzative. Questi risultati sono confermati, seppur da angolazioni diverse, anche da altre ricerche, secondo cui i lavoratori delle organizzazioni non profit:

1. si mostrano assai meno cinici verso la società, soprattutto rispetto agli occupati nelle imprese for-profit, nel senso che considerano più socievoli e meno freddi i rapporti con la collettività e rispettano e promuovono ideali sociali¹⁷ (Mirvis, 1992);
2. sembrano trarre particolari benefici (Almond e Kendall, 2000b; Borzaga, 2000)¹⁸ dalla varietà e creatività dell'impiego, dalla soddisfazione per l'attività svolta, soprattutto in considerazione dell'incremento dell'utilità sociale generato dal loro lavoro, dalle possibilità di formazione interna e di sviluppo del proprio capitale umano (effettivamente maggiore per i lavoratori del non profit e comunque distribuita più omogeneamente tra i lavoratori con ruoli diversi, soprattutto rispetto alle imprese for-profit¹⁹);
3. effettuano forme di donazione di lavoro, come verificato empiricamente analizzando le ore di lavoro non pagate, decisamente superiori nelle non profit rispetto alle altre tipologie organizzative²⁰.

Nonostante tali risultati, alcune ricerche sembrano mettere in dubbio la capacità delle non profit di mantenere nel tempo queste strutture di incentivi e di selezionare sempre lavoratori con forti motivazioni intrinseche. Si tratta di lavori realizzati soprattutto nei paesi dove si è assistito ad un'evoluzione delle non profit verso forme organizzative molto più simili a quelle for-profit. Tale evoluzione sembra aver ridotto nel tempo la rilevanza di alcuni vantaggi (come i comportamenti altruistici dei lavoratori e il loro interesse per il sociale e le donazioni di lavoro) a causa dell'incremento delle necessità finanziarie delle non profit, del progressi-

¹⁷ Sembra, quindi, esservi una certa differenza nella sensibilità sociale dei lavoratori delle diverse tipologie organizzative, anche se meno accentuata tra non profit ed enti pubblici.

¹⁸ A tali affermazioni si giunge attraverso l'interpretazione dei punteggi assegnati dai lavoratori delle diverse organizzazioni alle variabili sottoposte alla loro valutazione, tra cui appunto la qualità del lavoro, la soddisfazione per il lavoro, le caratteristiche dell'impiego.

¹⁹ In un approccio multivariato realizzato da Almond e Kendall emerge che il *training* è assai simile tra non profit ed enti pubblici, ma la probabilità di aver ricevuto negli ultimi 3 mesi una certa "educazione" è nelle prime pari a una volta e mezzo quella del settore privato.

²⁰ In un ulteriore approfondimento, tramite approccio multivariato, Almond e Kendall rilevano che gli straordinari non remunerati sono nelle non profit 1,5 volte quelli registrati nelle for-profit, mentre scendono al 125% rispetto ai dati degli enti pubblici. Simili risultati si trovano in Borzaga (2000).

vo orientamento dei lavoratori verso scelte più materialistiche e della tendenza delle altre tipologie organizzative ad aumentare la partecipazione e l'autonomia dei lavoratori (Mirvis, 1992).

In generale, è comunque possibile affermare che i bassi livelli e le più eque strutture salariali rilevate nelle imprese sociali sembrano essere associati ad una minor importanza della retribuzione nella composizione del mix di incentivi.²¹ I bassi livelli delle retribuzioni non vengono generalmente considerati iniqui dagli stessi lavoratori, e ciò è confermato dagli elevati livelli di equità distributiva percepita dai lavoratori delle non profit, dalla presenza di donazioni di lavoro e dall'elevata fedeltà all'organizzazione (Borzaga, 2000). La percezione d'equità sembra favorita dalla trasparenza delle strutture di incentivo. Il fatto che gli agenti che costituiscono e guidano l'organizzazione sostengano il rischio dell'attività imprenditoriale è, inoltre, un elemento che rafforza i rapporti con gli stakeholder e la credibilità dell'impresa. Per questo motivo, quando le strutture di incentivo sono sufficientemente trasparenti e coerenti con la natura dell'organizzazione, sembra che questa venga scelta prevalentemente dai lavoratori disposti a scambiare incentivi di tipo estrinseco (salari e sicurezza del posto di lavoro) con incentivi di tipo intrinseco.

Del secondo gruppo di lavori empirici, volti a verificare la capacità delle strutture di incentivo delle imprese sociali di motivare i lavoratori,²²

²¹ Sono invece assai scarse e, spesso, poco significative le analisi empiriche realizzate per verificare la presenza di cause negative alla base dei differenziali salariali tra non profit ed altre tipologie organizzative. Non vi sono, in particolare, dati a sostegno dell'ipotesi che i bassi stipendi dei lavoratori del non profit siano spiegati da un'inefficiente gestione interna. Gli unici dati sulla possibilità che i manager si comportino opportunisticamente smentiscono in generale tali preoccupazioni, nonostante siano di carattere abbastanza generale (Mirvis, 1992). Nel loro complesso emerge chiaramente che, da una parte, i lavoratori delle organizzazioni non profit, in percentuale maggiore dei loro colleghi di enti pubblici e imprese for-profit, ritengono che "il management è sinceramente interessato a ciò che pensa e sente il lavoratore medio" e non dubitano della sua onestà. Dall'altra, in termini di giustizia economica, ritengono che la remunerazione percepita dai dirigenti sia equa rispetto ai loro salari, e considerano altrettanto equo il rapporto tra enfasi da essi impiegata per promuovere gli obiettivi monetari ed enfasi posta sul rapporto con le persone. Che il rapporto management/lavoratori sia migliore nelle organizzazioni non profit che nelle altre tipologie organizzative sembra la conseguenza tanto delle piccole dimensioni delle organizzazioni (che agevolano la comunicazione tra le parti) quanto della necessità di creare maggior fiducia e fedeltà tra i lavoratori. In ogni caso, l'opportunismo dei dirigenti sembra ridotto anche in considerazione dell'attestata crescente attenzione che essi assegnano sia all'efficienza interna che al miglioramento della qualità del lavoro.

²² Si tenta, così, di rilevare se effettivamente le specificità delle non profit nella gestione dei rapporti con il personale abbiano riscontri non soltanto sulla selezione dello stesso, ma anche

sono importanti, innanzitutto, le ricerche che rilevano la soddisfazione dei lavoratori²³ (Borzaga, 2000). Da esse emerge che i lavoratori del non profit dichiarano livelli di soddisfazione più alti in tutti gli item proposti²⁴ rispetto sia ai lavoratori pubblici che a quelli occupati nelle for-profit (Borzaga, 2000). Tali risultati sono avvalorati anche da altre ricerche (Mirvis, 1992).

Che la soddisfazione comporti risvolti positivi sul benessere dei lavoratori è deduzione logica. Ma che la soddisfazione implichi anche un maggior impegno dei lavoratori non è stato sinora sufficientemente verificato. Le ricerche che hanno affrontato questo aspetto sono poche, data la difficoltà a misurarlo correttamente e considerata la natura fortemente relazionale del lavoro. È, comunque, possibile affermare che i particolari *mix* di incentivi delle non profit non sembrano determinare differenze nei livelli di capitale umano dei lavoratori (Handy e Katz, 1998), quando non attirano addirittura lavoratori in possesso di livelli di istruzione più elevati (Preston, 1989; Borzaga, 2000). Analizzando, invece, la relazione tra lavoratori ed utenti (Borzaga, 2000),²⁵ nonostante non si rilevino differenze sostanziali tra tipologie organizzative,²⁶ è interessante che si siano rilevate correlazioni positive tra livelli di soddisfazione dei lavoratori e atteggiamenti favorevoli agli utenti, cosicché è possibile affermare che un giusto *mix* di incentivi in grado di promuovere l'incremento del benessere (ossia della soddisfazione) dei lavoratori ha risvolti positivi anche sulla qualità del servizio e, presumibilmente, sulla produttività dell'organiz-

sulla capacità di ridurre l'opportunismo e di creare una rete relazionale efficiente e competitiva (nel senso di rafforzare la posizione delle imprese sociali tanto sul mercato del lavoro, poiché diminuisce il turnover dei lavoratori, quanto sul mercato dei servizi, poiché l'offerta si stabilizza e si caratterizza per buoni livelli qualitativi e quantitativi).

²³ Il rilevare livelli di soddisfazione e di equità elevati vuol dire supportare anche empiricamente la teoria di elevati ritorni in benefici non economici o materiali, ma personali, formativi e sociali. La presenza di gratificazioni non materiali (intrinseche) si dimostra, infatti, anche empiricamente, elevata e ben percepita tra i lavoratori delle organizzazioni non profit, seguiti da quelli degli enti pubblici.

²⁴ Ci si riferisce non soltanto alla soddisfazione per il lavoro in generale, ma anche alla soddisfazione per numerosi aspetti del lavoro, tanto intrinseci (crescita, autonomia, varietà, utilità sociale, democraticità, ecc.) e relazionali (rapporto con colleghi, dirigenti, volontari) quanto estrinseci (salario, ambiente, orario, sicurezza).

²⁵ Si tratta di un buon elemento di valutazione dei servizi, poiché è possibile affermare che i servizi di utilità sociale sono valutabili soprattutto in termini di qualità e, quindi, di rapporto con i clienti.

²⁶ I lavoratori delle non profit sono solo leggermente più propensi al coinvolgimento degli utenti e quelli delle imprese for-profit vedono più degli altri nell'utente solo un cliente.

zazione. Inoltre, la produttività dei lavoratori delle non profit sembra, anche sotto il profilo quantitativo, in linea o superiore a quella dei dipendenti di enti pubblici e imprese for-profit. Ciò anche tenendo conto delle rilevazioni empiriche che dimostrano come nelle organizzazioni non profit (ma anche negli enti pubblici) la percezione di un senso di complicità e comunione interna sia positivamente correlata all'impegno degli stessi.²⁷

Ultimo elemento utile per valutare le strutture di incentivi è la fedeltà dei lavoratori all'organizzazione. Dalle analisi empiriche (Borzaga, 2000) si evince che le prospettive di permanenza nell'organizzazione sono elevate soprattutto per i lavoratori occupati nelle imprese sociali (ovvero nelle non profit attive nella produzione di servizi di utilità sociale²⁸) e, indipendentemente dalla tipologia organizzativa, per coloro che presentano motivazioni alla scelta dell'organizzazione prevalentemente di tipo intrinseco. Un orientamento strumentale al lavoro (con prevalenza di motivazioni estrinseche) sembra tradursi, invece, in una minore fedeltà all'organizzazione. Anche da altre ricerche risulta che la recente evoluzione delle organizzazioni non profit verso forme d'impresa più stabili e di tipo imprenditoriale ha risvolti positivi sulla fedeltà all'organizzazione e sulla durata dell'occupazione e, quindi, negativi sulla mobilità dei lavoratori (Mirvis e Hackett, 1992). Risultati simili sono ottenuti da Almond e Kendall (2000b), secondo cui il turnover dei lavoratori è maggiore nelle organizzazioni diverse dalle non profit.²⁹ Ciò permette di affermare che la presenza di remunerazioni contenute non sembra in generale influenzare negativamente la fedeltà all'organizzazione. Esistono, tuttavia, anche

²⁷ Un comune sentire e una elevata soddisfazione di gruppo sarebbero più forti per i lavoratori che massimizzano il proprio sforzo e svolgono bene il proprio lavoro.

²⁸ Ed in maniera più accentuata nelle non profit religiose.

²⁹ In particolare, il numero di lavoratori è mediamente aumentato in percentuale elevata nelle for-profit e diminuito negli enti pubblici. Le variazioni rilevate nella prima tipologia organizzativa sono influenzate soprattutto dall'elevato numero di lavoratori con contratto a termine mutato a tempo indeterminato. Nelle organizzazioni non profit invece le variazioni coinvolgono soprattutto le donne (per la presenza di nuovi tipi d'impiego), i lavoratori a part-time (generale caduta delle ore lavorate, soprattutto per i lavoratori di sesso maschile) e le assunzioni permanenti.

ricerche (Mocan e Viola, 1997) che sono giunte a risultati diversi e che mostrano come, almeno in taluni settori (quello dell'istruzione, in particolare), i bassi salari siano generalmente accompagnati da bassi ritorni di capitale umano ed alto turnover dei lavoratori.

Analizzando, infine, il pericolo di comportamenti opportunistici, i lavori empirici di maggiore rilievo sono stati svolti sui manager. Anche in tal caso, i risultati sembrano confermare la capacità delle imprese sociali di instaurare rapporti di fiducia con il proprio personale (Borzaga, 2000; Mirvis, 1992). I dirigenti delle non profit risultano più interessati ai risvolti sociali del proprio lavoro e meno opportunisti nei rapporti sia con l'organizzazione che con i loro dipendenti. A loro volta, anche i lavoratori sembrano percepire come equo il rapporto tra la remunerazione percepita dai dirigenti e l'impegno che essi mettono nel lavoro.

Non tutte le ricerche confermano i risultati fin qui riportati. Alcuni recenti lavori (realizzati nel Regno Unito da Almond e Kendall, 2000c) dimostrano ad esempio, che: 1) i lavoratori del non profit sono mediamente meno sani, non solo a causa della preferenza di queste organizzazioni per lavoratori che altrimenti non verrebbero assunti, ma soprattutto a causa del maggior stress e delle tensioni accumulate dai lavoratori di tali tipologie organizzative; 2) l'elevato ricorso delle non profit a forme di lavoro non standard (in particolare al part-time) non è sempre una risposta a richieste di maggior flessibilità da parte dei lavoratori, quanto la conseguenza di scelte organizzative che riducono la soddisfazione dei lavoratori. Una valutazione globale dei risultati delle ricerche empiriche permette dunque di affermare che le strutture di incentivo promosse nel non profit sono in grado sia di selezionare lavoratori intrinsecamente motivati, sia di garantire una maggior soddisfazione degli stessi, e quindi di ridurre l'opportunismo e di promuovere la fedeltà all'organizzazione ed ai suoi obiettivi.

Conclusioni

In questo capitolo abbiamo proposto un'interpretazione istituzionalista dell'impresa sociale, identificandola come una peculiare struttura di incentivo. L'impresa sociale costituisce, infatti, una forma organizzativa particolarmente efficiente nella produzione di servizi di utilità sociale che non possono essere prodotti in modo altrettanto efficiente da organizza-

zioni pubbliche e for-profit. Le ragioni che sono alla base di questo vantaggio sono essenzialmente di due tipi. In primo luogo, questi servizi comportano spesso fallimenti del mercato e del contratto (prevalentemente legati alla loro forte componente relazionale). In secondo luogo, affinché la produzione di questi servizi possa avvenire, i produttori o i finanziatori devono spesso accettare che una parte del valore prodotto vada a vantaggio dei consumatori, pur in assenza di corrispettivo.

Le caratteristiche istituzionali delle imprese sociali configurano un peculiare sistema di incentivi che aiuta a superare i problemi associati con la produzione dei servizi sociali. Gli elementi fondamentali di questo sistema sono: gli espliciti obiettivi sociali; la vicinanza tra produttori, lavoratori, consumatori e comunità locale; una gestione interna che valorizza la partecipazione e la democraticità.

È comunque difficile per le imprese sociali mantenere questo equilibrio tra obiettivi organizzativi, allocazione dei diritti di controllo, strutture di incentivo e caratteristiche del mercato su cui operano. Questi elementi consentono alle imprese sociali di adattare la loro gestione interna agli specifici problemi che caratterizzano la produzione di servizi sociali. Essi, tuttavia, sono anche causa di fragilità dei loro modelli organizzativi e sono particolarmente sensibili ai cambiamenti delle condizioni di mercato e delle politiche pubbliche.

Bibliografia

Akerlof G.A. (1982), *Labor Contracts As Partial Gift Exchange*, "Quarterly Journal of Economics", 97, 4, pp. 543-569.

Akerlof G.A. (1984), *Gift Exchange and Efficiency-wage Theory*, "American Economic Review", 74, 2, Papers and proceedings

Almond S. e Kendall J. (2000a), *Low Pay in the UK: The case for a Three Sector Comparative Approach*, Civil Society Working Paper n. 6.

Almond S. e Kendall J. (2000b), *Paid Employment in the Self-defined Voluntary Sector in the Late 1990s*, Civil Society Working Paper n. 7.

Anheier H.K. (1991), *Employment and Earnings in the West German Nonprofit Sector: Structure and Trends 1970-1987*, CIRIEL, pp. 674-694.

Arrow K.J. (1963) *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, "American Economic Review", 53, 5, pp. 941-73.

Barbetta G.P. (1990), *Il terzo settore negli Stati Uniti*, in Bassanini M.C. e Ranci P.E. (a cura di), *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*, Roma, Fondazione A. Olivetti.

Ben-Ner A. e Van Hoomissen T. (1991), *Non-profit Organisations in the Mixed Economy*, "Annals of Public and Co-operative Economics", 62, 4, pp. 519-550.

Ben-Ner A. (1986), *Non-profit Organisations: Why Do They Exist in Market Economies?*, in Rose-Ackerman S., *The Economics of Non-profit Institutions*, New York, Oxford University Press.

Borzaga C. (1996), *Social Cooperatives and Work Integration in Italy*, "Annales de l'Economie Publique Sociale et Cooperative", 67, 2, pp. 209-234.

Borzaga C. (a cura di) (2000), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Roma, Fondazione italiana per il volontariato.

Borzaga C. (2001), *Qualità del lavoro e soddisfazione dei lavoratori nei servizi sociali: un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Working Paper n. 9, Università degli Studi di Trento.

Borzaga C. e Defourny J. (a cura di) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, London, Routledge.

Borzaga C. e Mittone L. (1997), *Il ruolo delle organizzazioni non profit multi-stakeholder nella riforma britannica del welfare*, in Empoli D. e Muraro G. (a cura di), *Verso un nuovo Stato sociale. Tendenze e criteri*, Milano, Angeli.

Coase R. (1937), *The Nature of the Firm*, "Economica", 4, 16, pp. 386-405.

Commissione Europea (1993), *Crescita, competitività e occupazione*, Bruxelles.

Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Paris, de Brouwer.

Demsetz H. (1997), *The Firm in Economic Theory: A Quiet Revolution*, "American Economic Review", 87, 2, pp. 426-29.

Frey B.S. (1993), *Does Monitoring Increase Work Effort? The Rivalry with Trust and Loyalty*, "Economic Inquiry", 31, pp. 663-670.

Gleister E.L. e Shleifer A. (1998), *Not-for-profit Entrepreneurs*, Cambridge NBER Working Paper Series 6810.

Grossman S.J. e Hart O.D. (1986), *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*, "Journal of Political Economy", 94, 4, pp. 691-719.

Gui B. (2000), *Beyond Transactions: On the Interpersonal Dimension of Economic Reality*, "Annals of Public and Cooperative Economics", 71, 2, pp. 139-169.

Hansmann H.B. (1980), *The Role of Non-profit Enterprise*, "The Yale Law Journal", 89, 5, pp. 835-901.

Hansmann H.B. (1996a), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press.

Hansmann H.B., (1996b), *Too Many Nonprofit Organizations? Problems of Entry and Exit*, in Osservatorio Giordano dell'Amore, *Le organizzazioni senza fini di lucro*, Milano, Giuffrè.

Handy F. e Katz E. (1998), *The Wage Differential between Nonprofit Institutions and Corporations: Getting More by Paying Less?*, "Journal of Comparative Economics", 26, pp. 246-261.

Hart O. (1990), *Is "Bounded Rationality" an Important Element of a Theory of Institutions?*, "Journal for Institutional and Theoretical Economics", 146, pp. 696-702.

Hart O. e Moore J. (1990), *Property Rights and the Nature of the Firm*, "Journal of Political Economy", 98, 6, pp. 1119-58.

Kramer R.M. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare States*, Berkeley, University of California Press.

Krashinky M. (1997), *Stakeholder Theories of the Non-profit Sector: One Cut at the Economic Literature*, "Voluntas", 8, 2, pp. 149-161.

Leete L. (1999), *Wage Equity and Employee Motivation in Nonprofit and For-profit Organizations*, "Journal of Economic Behavior and Organization", 43, pp. 423-446.

Levine D.I. (1991), *Cobesiviness, Productivity and Wage Dispersion*, "Journal of Economic Behavior and Organization", 15, pp. 237-255.

Maskin E. e Tirole J. (1999), *Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts*, "Review of Economic Studies", 66, 1, pp. 83-114.

Mirvis P.H. (1992), *The Quality of Employment in the Nonprofit Sector*, "Nonprofit Management & Leadership", 3, 1, pp. 23-41.

Mirvis P.H. e Hackett E. (1983), *Work and Workforce Characteristics in the Nonprofit Sector*, "Monthly Labour Review", 106, 4, pp. 3-12.

Mocan N.H. e Viola D. (1997), *The Determinants of Child Care Workers' Wages Compensation: Sectoral Difference, Human Capital, Race, Insiders and Outsiders*, Working Paper 6328, Cambridge.

OECD (1999), *Social Enterprises*, Paris, OECD Publications.

Ortmann A. (1996a), *Modern Economic Theory and the Study of Non-profit Organizations: Why the Twin Shall Meet*, "Non-profit and Voluntary Sector Quarterly", 25, 4, pp. 470-484.

Ortmann A. (1996b), *Review Essay*, "Non-profit and Voluntary Sector Quarterly", 25, 2, pp. 248-258.

Preston A.E. (1989), *The Nonprofit Worker in a For-profit World*, "Journal of Labor Economics", 7, 4, pp. 438-463.

Preston A.E. (1990), *Changing Labor Market Patterns in the Nonprofit and For-profit Sectors: Implications for Nonprofit Management*, "Nonprofit Management and Leadership", 1, 1, pp.15-28.

Ruhm C.J. e Borkoski C. (2000), *Compensation in the Nonprofit Sector*, Working Paper 7562, Cambridge.

Salomon L., Anheier S. et al. (2000), *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore.

Simon H.A. (1991), *Organizations and Markets*, "Journal of Economic Perspectives", 5, 2, pp. 25-44.

Simon H.A. (1993), *The Role of Organizations in an Economy*, Ciclo di Lezioni "Raffaele Mattioli", mimeo.

Weisbroad B.A. (1975), *The Voluntary Non-profit Sector*, Lexington, Lexington Books.

Weisbroad B.A. (1988), *The Non-profit Economy*, Cambridge, Harvard University Press.

Young D.R. (1983), *If Not for Profit, for What?*, Lexington, Lexington Books.

Young D.R. (1997), *Non-profit Entrepreneurship*, "International Encyclopedia of Public Administration".

Capitolo 9

Il capitale sociale: risorsa e finalità delle imprese sociali

Adalbert Evers¹

Introduzione

È abbastanza frequente che, di fronte a forme nuove di azione sociale ed economica, si sviluppino elaborazioni concettuali innovative, con i soggetti direttamente coinvolti che cercano di coniare nuove espressioni lessicali, per contraddistinguere le nuove realtà. È quanto sta accadendo anche in occasione del recente sviluppo di quelle forme organizzative che sono state via via denominate “aziende con finalità sociali”, “imprese civili”, “aziende di comunità”, “imprese per il benessere collettivo”² e imprese sociali. In sede di dibattito teorico, tuttavia, termini come “impresa sociale” non sono privi di ambiguità, poiché rendono alquanto indistinto quello stesso confine analitico su cui essi si vorrebbero fondare: il confine tra azione per il bene comune e azione privata, tra azione sociale (propria delle organizzazioni non profit) e azione imprenditoriale (tipica delle organizzazioni private di mercato).

Secondo l'interpretazione teorica che proponiamo in questo capitolo, per comprendere le imprese sociali occorre considerarle come organizzazioni che combinano nella loro attività finalità e risorse diverse. Questo orientamento teorico è condiviso, nelle sue linee di fondo, da quanti focalizzano l'attenzione sul ruolo delle risorse che non appartengono né al mercato né allo Stato, come le donazioni e il volontariato. In questa prospettiva le organizzazioni non profit sono in grado di integrare finalità sociali diverse, che spaziano dall'assistenza agli emarginati fino alla produzione di beni pubblici.

A nostro giudizio, lo studio della specifica struttura di risorse e finalità delle imprese sociali assume particolare interesse in relazione alla capacità

¹ Università di Giessen.

² Per una rassegna di tutte queste denominazioni, cfr. Bag Arbeit e.V. (1997).

di attivare capitale sociale. L'approccio da noi proposto, che esalta la centralità di elementi sociali e politici come le dimensioni dell'"impegno civile" da cui trae origine il capitale sociale, permette di evitare il rischio di una teorizzazione eccessivamente selettiva, angusta ed economicistica del mix di risorse e della pluralità di scopi che caratterizzano le imprese sociali.

Nella parte iniziale del capitolo esporremo anzitutto la nostra concezione di "capitale sociale", specificando che si tratta non già di un prerequisito delle politiche pubbliche, ma semmai di una risorsa che tali politiche possono contribuire a produrre. Mostriamo, quindi, come sia possibile approfondire nozioni come quelle di capitale sociale e di risorse non di mercato e non statuali – tutte di rilevanza centrale per le imprese sociali – facendo riferimento ad altre risorse di tipo non materiale, come la disponibilità all'impegno civile e alla costruzione di rapporti di partenariato. Anche con riferimento al variegato insieme di finalità e di intenti che è tipico delle imprese sociali metteremo in luce il prezioso apporto euristico del concetto di capitale sociale. Sarà così possibile analizzare anche le questioni del potere e dell'impegno civile; emergerà chiaramente, a tale proposito, come la nozione di "utilità sociale" non possa essere ridotta alla semplice erogazione di servizi di migliore qualità. Infine, esamineremo come sia possibile, per le politiche pubbliche, tutelare – o meglio, valorizzare – quello speciale legame che si crea tra lo sviluppo delle imprese sociali, l'utilizzo e la riproduzione di capitale sociale.

Prima di sviluppare l'analisi è però opportuno fare alcune considerazioni preliminari. In primo luogo, anche se faremo concreto riferimento a una soltanto delle aree di azione delle imprese sociali (quella dell'integrazione sociale e lavorativa),³ siamo convinti che, in linea di principio, le imprese sociali – come organizzazioni non profit di carattere specificamente imprenditoriale – si possano sviluppare sotto molte altre forme e in molti settori diversi. Come i casi nazionali riportati in questo volume dimostrano, non c'è alcuna ragione per cui debbano operare soltanto nel campo dell'integrazione lavorativa, come si sarebbe portati a pensare, per esempio, dalle ricerche condotte in materia dall'OCSE.⁴ In

³ Il motivo di fondo della nostra scelta è dato, semplicemente, dall'opportunità che abbiamo avuto di condurre una ricerca in profondità questo settore, nell'ambito di un progetto internazionale e degli studi ad esso collegati. Cfr. Evers et al. (2000).

⁴ Cfr. OECD (1999, p. 57).

secondo luogo, se le nostre riflessioni in tema di imprese sociali dovrebbero auspicabilmente contribuire a una migliore comprensione del ruolo di queste organizzazioni nell'ambito del sociale, esse si propongono di approfondire anche le implicazioni del termine "impresa".⁵ L'utilizzo di questo termine riflette la tendenza generale, tipica dell'ultimo decennio, a utilizzare il termine "imprenditoriale" come sinonimo di azione creativa e innovativa, o di disponibilità ad assumersi rischi e responsabilità.

In questo senso, un certo livello di "spirito imprenditoriale" dovrebbe essere proprio, oggi, di qualsiasi organizzazione, a prescindere dal settore di appartenenza: un'associazione caritativa o un ufficio dei servizi sociali, un'associazione culturale o un nuovo negozio di computer. Soltanto le realtà di terzo settore che perseguono finalità sociali in modo marcatamente imprenditoriale dovrebbero comunque potersi accreditare come imprese sociali. Va da sé allora che si possono creare legami non indifferenti tra inclinazione imprenditoriale e inclinazione commerciale e che tra le "non profit che si dedicano ad attività di impresa" (Dees, 1998) si possono individuare diversi elementi di criticità, che peraltro non saranno trattati in questo capitolo.⁶

Infine, vale la pena ricordare che questo capitolo intende fornire un quadro analitico delle specificità delle imprese sociali all'interno delle organizzazioni di terzo settore. Non intendiamo risalire alle radici storiche da cui dipende la nascita di tali forme organizzative. Nondimeno, l'analisi dell'impatto del capitale sociale e dell'impegno civile metterà in luce come lo sviluppo delle imprese sociali sia concretamente legato ad elementi di natura politica e di carattere contingente, oltre che di natura economica.

1. Il capitale sociale

La nozione di "capitale sociale" richiama elementi come la fiducia, lo spirito civico, la solidarietà, la propensione alla vita associativa e alla costruzione e al mantenimento della comunità (Coleman, 1988; Putnam, 1995;

⁵ Si veda, a tale proposito, l'introduzione redatta da Defourny al presente volume, nonché Baddelt (1997).

⁶ Per un'analisi di questi scenari e dei problemi che ne scaturiscono, cfr. Dees (1998) e Weisbrod (1998a).

1996). Secondo Putnam, tutti questi elementi rappresentano storicamente il prodotto di una società in buone condizioni di salute, a livello sia locale che nazionale, e sono il frutto di un'interazione positiva e "civile" tra le istituzioni economiche, politiche e sociali in un dato contesto locale e territoriale. Come è emerso con chiarezza dagli studi di Putnam del capitale sociale nello sviluppo delle regioni italiane, i legami associativi e fiduciari più importanti sono quelli che interessano la sfera pubblica; si tratta, secondo l'autore, di "legami deboli" prodotti da associazioni di tipo secondario, che hanno carattere trasversale rispetto alla stratificazione sociale e permettono di rafforzare ciò che egli definisce "impegno civile" (Putnam, 1996).

Il concetto elaborato da Putnam,⁷ peraltro, non si riferisce indistintamente a qualsiasi forma di fiducia e di associazione: forme associative che non hanno alcun collegamento con la sfera pubblica della società civile, come – ad esempio – i clan, le reti individuali o le reti familiari chiuse, non rientrano nella sua definizione di capitale sociale.⁸ A proposito della divisione italiana tra Nord e Sud del Paese, da lui studiata, Putnam osserva che "quanti si impegnano a favore della democrazia e dello sviluppo nel Meridione dovrebbero costruire una comunità di impronta più civile... Costruire capitale sociale non sarà agevole, ma è l'elemento decisivo per garantire un corretto funzionamento democratico" (Putnam, 1996, p. 185).

Come si può facilmente capire, tra lo sviluppo del capitale sociale e quello delle organizzazioni di terzo settore esiste una correlazione molto stretta. Non è un caso che queste organizzazioni siano definite anche, da alcuni autori, "organizzazioni della società civile" (Salamon e Anheier, 1997): esse rappresentano, senza alcun dubbio, una delle manifestazioni più caratteristiche di quella propensione a creare legami associativi e fiduciari su cui si fonda il capitale sociale. Ciò vale soprattutto per le organizzazioni che si occupano di tematiche di interesse della collettività e promuovono servizi a favore di gruppi sociali in condizioni di particolare bisogno. Tale orientamento, tuttavia, non è altrettanto chiaro per quella parte di terzo settore nella quale gruppi relativamente forti si limitano a dar voce ai propri interessi e a produrre beni e servizi a proprio benefi-

⁷ Per una posizione diversa si veda, ad esempio, Coleman (1988).

⁸ Per un approccio analogo nella letteratura di lingua tedesca, cfr. Offe (1998); per un confronto internazionale a proposito delle reti fiduciarie, cfr. Fukuyama (1995).

cio, con lo scopo di distinguersi all'interno della comunità politica entro cui operano.⁹

Il quadro delle relazioni tra “buon governo” e capitale sociale tracciato da Putnam presenta, tuttavia, aspetti non del tutto chiari. Da una parte, l'autore sembra incline ad ammettere che le politiche pubbliche e gli orientamenti dei decisori politici rivestano una certa importanza nella produzione di capitale sociale. Dall'altra, la sua analisi implicitamente suggerisce che il capitale sociale, creato *nella* società e *da parte* della società, rappresenta un prerequisito tanto per lo sviluppo economico quanto per il “buon governo”. In realtà, come alcuni critici – anche in prospettiva storica – hanno osservato, “la relazione causale tra buon governo e capitale sociale non è certamente mai stata unidirezionale” (Tendler, 1997, p. 156). Di fatto, la politica e l'azione dei governi influenzano l'azione delle organizzazioni della società civile e il modo in cui queste impiegano e riproducono capitale sociale. L'intervento pubblico può esercitare notevole influenza sull'orientamento che le organizzazioni della società civile tendono ad assumere, sia a favore della tutela del bene comune, sia – all'opposto – a favore di interessi particolaristici. Esso può anche contribuire ad ampliare l'impegno delle organizzazioni di vicinato a favore dei bisogni di gruppi sociali più ampi, piuttosto che alla semplice protezione di interessi di parte.

In quest'ottica, il capitale sociale – in virtù del suo apporto al rafforzamento della società civile – rappresenta più un co-prodotto, che non una preconditione, delle politiche pubbliche.¹⁰ Alla luce del circolo virtuoso che si viene a creare tra sviluppo della democrazia, intervento pubblico e crescita della società civile e del capitale sociale, sarebbe forse più corretto parlare di “capitale civile” (Evers, 1998). Ciò permette anche di chiarire che non tratteremo in queste pagine di tutte le tipologie di legami fiduciari e associativi e che, in particolare, non ci occuperemo dei legami fiduciari sviluppati da comunità etniche, sociali o culturali omogenee operanti all'interno di tessuti societari frammentati, segnati dall'interazione conflittuale tra un regime politico autoritario e un atteggiamento meramente autodifensivo dei gruppi sociali. Infatti, quella fiducia

⁹ Si vedano i casi esemplari citati, a proposito delle ricche organizzazioni di vicinato americane, da Reich (1991).

¹⁰ Per un approfondimento, cfr. Levi (1996), Skocpol (1996), Haug (1997) e Harriss e De Renzio (1997).

generalizzata che consente di superare le spaccature del tessuto sociale ben difficilmente si manifesterà in mancanza di uno sviluppo nell'intero sistema politico e sociale. Una volta fatta questa precisazione, ci serviremo comunque del termine "capitale sociale", data la notorietà di cui esso ormai gode. Putnam sostiene che laddove si affermano le "comunità civili", sia i soggetti del settore privato che quelli del pubblico ne possono trarre beneficio, "capitalizzandone" il contributo. Ma fino a che punto, e in che modo gli attori che operano secondo la logica del mercato partecipano anche alla *riproduzione* del capitale sociale? Mentre non c'è alcun dubbio sul fatto che esse consumino capitale sociale, è opinabile che il loro modo di farne uso ne favorisca anche la riproduzione. Le imprese possono trarre giovamento dall'impegno civico dei propri lavoratori ma, allo stesso tempo, potrebbero impiegarli strumentalmente, sino a togliere loro il tempo e le risorse da dedicare alla loro autonoma vita di cittadini. Una politica pubblica lungimirante, insieme alla garanzia – da parte delle aziende – di condizioni di lavoro dignitose, costituisce quindi la condizione necessaria (benché, forse, non sufficiente) per promuovere una società più "civile", in cui si possa riprodurre capitale sociale.

In conclusione, abbiamo presentato le ragioni che ci inducono a considerare il cosiddetto "capitale sociale" alla stregua di "capitale civile". Abbiamo messo in luce, infatti, il ruolo esercitato dai fattori politici, sia nel creare legami di fiducia e di socialità, sia nel delimitare i confini degli orientamenti e dei comportamenti dei gruppi e delle associazioni che si vengono a formare. Il capitale sociale, pertanto, rappresenta sia un indicatore del livello di sviluppo della società civile, sia una chiave di lettura dell'impegno civico in relazione con lo sviluppo economico e dei sistemi di governance.

2. Il ruolo del capitale sociale nel definire la struttura delle risorse delle imprese sociali

Nel dibattito sulle organizzazioni di terzo settore si è progressivamente fatta strada l'idea che esse si basano su un "mix di risorse", ossia su una struttura di risorse composita e articolata. La nozione di "settore indipendente" in cui non interverrebbero né elementi di mercato, né flussi di risorse provenienti dall'ente pubblico, si è rivelata, per contro, inadegua-

ta. In realtà, l'offerta di un servizio con finalità di tipo sociale e il percepimento di un certo reddito non sono necessariamente due situazioni mutuamente esclusive. Le organizzazioni di terzo settore che producono beni o servizi, nella grande maggioranza dei casi si reggono anche sui ricavi dalla vendita dei servizi ai clienti. Tali ricavi possono provenire da organizzazioni pubbliche o private, da singoli utenti o consumatori, ma anche da istituzioni pubbliche che provvedono a rimborsare (almeno parzialmente) i costi sostenuti per erogare i servizi. Nell'ambito delle imprese sociali che erogano servizi e creano posti di lavoro per soggetti deboli, la presenza – tra le entrate – di una certa componente che deriva direttamente dalle vendite, è una delle ragioni che giustifica la definizione di “impresa”.

Un'altra componente delle risorse delle imprese sociali è quella proveniente dagli enti pubblici, nazionali e locali, in riconoscimento del contributo al bene pubblico che esse garantiscono. Tali risorse prendono generalmente la forma di contributi e/o di agevolazioni fiscali. Questa fonte di entrate andrebbe separata (per quanto spesso sia difficile farlo) dalle risorse derivanti da contratti di erogazione di servizi specifici e ben delimitati. Con i contributi, i finanziamenti allo *start up* e le agevolazioni fiscali, l'ente pubblico riconosce, di fatto, la finalità e l'orientamento sociale di queste organizzazioni. Da ciò deriva anche l'adozione da parte dell'amministrazione pubblica di procedure speciali per ottenere lo status – comunque declinato nei diversi ordinamenti nazionali – di organizzazione con finalità sociale. Le imprese sociali che erogano servizi di integrazione lavorativa, o cercano di creare nuovi posti di lavoro, beneficiano spesso di sostegni pubblici di questo tipo, poiché ne viene riconosciuto il ruolo peculiare rispetto a una qualsiasi agenzia privata di collocamento, che si potrebbe limitare a selezionare i lavoratori più facilmente occupabili. Non si può negare, tuttavia, che al riconoscimento dello status speciale di “utilità sociale” sia sottesa una certa ambivalenza. La finalità specifica di una particolare organizzazione, infatti, può benissimo non rispecchiare la nozione di “bene pubblico” condivisa dai decisori politici o dall'opinione pubblica. Il consenso tra l'organizzazione e l'ente pubblico sulla “controversa natura del bene pubblico” (Mansbridge, 1998), di conseguenza, è un elemento della massima importanza.

Se le due tipologie di risorse sopra ricordate sono ormai considerate gli elementi costitutivi della composita struttura delle risorse delle orga-

nizzazioni di terzo settore, non altrettanto usuale è la linea di separazione che abbiamo appena tracciato. Non abbiamo distinto, infatti, tra risorse statuali e risorse di mercato, bensì tra risorse che costituiscono la remunerazione della vendita di specifici servizi (un reddito “di mercato”, che può provenire da partner pubblici o privati) e risorse ottenute in una cornice pubblica di sostegno reciproco, in cambio del generico contributo del terzo settore al bene comune.

Il terzo elemento del mix di risorse delle imprese sociali è costituito dal capitale sociale, che tuttavia è non di rado sottovalutato. Anche quando si fa rientrare l'impegno civico tra le risorse delle imprese sociali, questo viene fatto in termini tecnici o organizzativi, come risorse aggiuntive da donazioni o di volontariato (spesso quantificato, quest'ultimo, come ore di lavoro retribuito equivalenti¹¹). In realtà, il livello delle donazioni e della partecipazione dei volontari può rappresentare un valido indicatore delle risorse sociali e politiche che possono essere attivate, ma non va confuso con queste ultime. Il successo di un'impresa sociale finalizzata all'integrazione sociale o lavorativa, infatti, dipende da molte risorse che non sono di tipo statale, né di mercato. Si pensi, ad esempio, alle seguenti: buoni contatti informali con il mondo della politica e degli affari; un prezioso patrimonio di fiducia, frutto del lavoro svolto sul territorio; un autentico radicamento (con il relativo senso di appartenenza) nella comunità locale; la capacità di lavorare, in partenariato e su progetti, con un'ampia varietà di interlocutori sociali ed economici, condizione essenziale – quest'ultima – per processi di reinserimento lavorativo efficaci. Naturalmente, questo elenco delle risorse in cui il capitale sociale si traduce è tutt'altro che esaustivo.

L'uso dell'etichetta di “capitale sociale” per tutte le risorse menzionate, offre un duplice vantaggio. In primo luogo, questo concetto permette di prendere in considerazione una gamma di risorse piuttosto ampia (oltre ai ricavi dalle vendite sul mercato e ai contributi pubblici), assegnando loro un rilievo che dal semplice elenco delle singole risorse – donazioni, volontariato, ecc. – non emerge con la dovuta chiarezza. In secondo luogo, il capitale sociale rimanda alla centralità di molteplici fattori sociali e politici che, pur essendo di tipo non materiale, si traducono di fatto in un vantaggio economico e finanziario per le imprese sociali. È così che la nozione di capitale sociale colma le lacune lasciate dalle teorie del terzo

¹¹ Si veda, a titolo di esempio, il rapporto dell'OCSE (OECD, 1999) sulle imprese sociali.

settore (e delle imprese sociali) di impostazione socio-economica e socio-politica. Ciò che occorre notare è che, per quanto le organizzazioni di terzo settore possano sopravvivere anche con un supporto pubblico minimo e senza ricavi di mercato, un livello significativo di capitale sociale è assolutamente critico per la loro sopravvivenza come organizzazioni sociali e civili. Una fondazione, ad esempio, si potrà senz'altro mantenere sino a quando disporrà di un patrimonio adeguato, ma ciò che più conta per il suo status effettivo – ossia l'essere o no un'impresa sociale – è il suo “patrimonio” in termini di reputazione e sostegno sociale. Altrettanto si può dire, nel caso della Germania, per le organizzazioni di assistenza sociale: pur definendosi ancora organizzazioni di terzo settore, queste ultime si sono in realtà trasformate in organizzazioni para-statali, giacché hanno ormai perso qualsiasi tipo di sostegno civico (quantunque ciò non significhi che questo sostegno sia definitivamente perduto).

Si potrebbe obiettare che elementi come i sussidi pubblici e il capitale sociale (sotto forma di relazioni fiduciarie e di rapporti di partenariato su scala locale) si riscontrano anche nel paniere delle risorse delle imprese for-profit; se così fosse, né la composita struttura delle risorse, né il capitale sociale sarebbero una prerogativa delle realtà del terzo settore e delle imprese sociali. In risposta a tale obiezione vale la pena fare, in questa sede, tre ordini di osservazioni.

Per quanto riguarda le risorse pubbliche, anzitutto, abbiamo messo in luce come esse dipendano dal riconoscimento (secondo le modalità previste) dell'utilità sociale di una data organizzazione. Tali sovvenzioni, sostanzialmente diverse dai contributi pubblici accordati alle aziende for-profit, non si possono certo riscontrare nella struttura delle risorse di queste ultime. La concessione di contributi alle imprese allo scopo di stimolare la crescita dell'occupazione o stabilizzare un mercato locale, configura una situazione diversa da quella di cui ci occupiamo: in tale caso, infatti, gli effetti sociali delle imprese beneficiarie non sono che “effetti collaterali”, di importanza secondaria.

Inoltre, sebbene le imprese for-profit possano in teoria trarre beneficio dal capitale sociale, alcune sue particolari forme (come il volontariato o le donazioni) sono semplicemente non disponibili per queste imprese.

Bisogna tuttavia ammettere che c'è del vero nella tesi che la capacità di attivare capitale sociale non appartiene soltanto alle organizzazioni non profit. Abbiamo già preso atto, del resto, dell'impossibilità di tracciare un

confine netto tra pubblico, privato e terzo settore. Esistono attività imprenditoriali che hanno nel radicamento locale il proprio punto di forza (Granovetter, 1985), così come forme di “economia etnica” in cui l’orientamento alla massimizzazione del profitto è limitato, implicitamente, dalle norme e dai legami di tipo socio-culturale, in cui si riflettono le inclinazioni e gli interessi della comunità locale (Barber, 1995). È anche possibile che si crei una stretta interdipendenza tra la comunità locale e un sistema di piccole imprese, fulcro dell’economia locale. È un dato di fatto, insomma, che molte imprese private di dimensioni medio-piccole condividano con il terzo settore il radicamento territoriale, elemento che – non va dimenticato – rappresenta al tempo stesso un vincolo (in termini di mobilità e di opzioni disponibili) (Weisbrod, 1998b) e una peculiare risorsa (in termini, per l’appunto, di capitale sociale). Che l’impresa sia for-profit o di terzo settore, in tale prospettiva, non conta molto.¹²

Per concludere, le organizzazioni di terzo settore possono vantare una struttura di risorse articolata, che garantisce un livello significativo di input non riconducibili al mercato, in aggiunta ai finanziamenti pubblici. Nonostante si tratti di un dato di fatto ormai riconosciuto, si tende ancora a guardare alla componente “terza” rispetto alle risorse provenienti dallo Stato e dal mercato in un’ottica riduttiva, come se questa fosse riconducibile soltanto al contributo del volontariato e delle donazioni. Il concetto di capitale sociale, per contro, permette di prendere nella dovuta considerazione quella parte delle risorse delle organizzazioni di terzo settore e delle imprese sociali che è costituita da elementi come la fiducia, la socialità, la disponibilità al dialogo e alla cooperazione.

3. Il capitale sociale come componente e come prodotto del mix di risorse e di finalità delle imprese sociali

Tradizionalmente, si tende a ridurre la specificità delle organizzazioni di terzo settore al fatto di non avere scopo di lucro. Ciò priva tali organizzazioni di un chiaro punto di riferimento che è invece necessario per valutare l’utilità del loro intervento. In un’impresa for-profit è invece relativamente più agevole delimitare l’ambito di azione: per esempio, la deci-

¹² Cfr. Kramer (1998); si veda anche il capitolo redatto da Laville e Nyssens nel presente volume.

sione di offrire alla comunità un dato servizio a titolo gratuito sarà discussa alla luce di un preciso obiettivo che la stessa impresa intende in tal modo perseguire. Laddove prevale un orientamento for-profit, in altri termini, ci si può ragionevolmente aspettare – da parte dell’impresa – un tipo di comportamento prevalentemente strumentale. Gli orientamenti tipici delle organizzazioni senza scopo di lucro, per contro, tendono a essere meno mirati e più “espressivi”. Ne scaturiscono effetti più aperti e diversificati, nonché una mission diversa da quella delle organizzazioni incentrate sull’interesse degli azionisti. Gli elementi di opportunità e di difficoltà, in questo quadro, sono dati dal fatto che nelle organizzazioni con finalità sociali possono coesistere molteplici “sotto-fini”, senza che ci sia alcun criterio immediato per conferire loro un qualche ordine gerarchico. Per fronteggiare tale rischio, è possibile che nella mission ufficiale dell’impresa sociale vengano privilegiati obiettivi di interesse della comunità.

Weisbrod ha introdotto, da economista, una linea di distinzione efficace tra organizzazioni for-profit e non profit, individuando due diversi “modelli di comportamento organizzativo”: quello *profit maximizing* da un lato, quello *bonoficer* (ossia di pubblico beneficio, caratteristico del terzo settore) dall’altro. Il secondo modello, contrariamente al primo, “potrebbe anche puntare ad ottenere profitti di livello inferiore a quello massimo, promuovendo al tempo stesso attività socialmente desiderabili, benché poco redditizie” (Weisbrod, 1998b). Le organizzazioni di terzo settore sono quindi uno strumento per rispondere ai bisogni pubblici di sottocomunità di dimensioni inferiori alle comuni unità amministrative, o che assumono caratteristiche diverse, come nel caso dei gruppi etnici e culturali che non sono rappresentati dall’“elettore mediano”.¹³ L’obiettivo di generare degli utili, pertanto, non viene automaticamente escluso, ma viene controbilanciato dal perseguimento di finalità di tipo sociale. Dovrebbe ormai essere chiaro che una struttura di finalità complessa e articolata costituisce un tratto distintivo del terzo settore e delle imprese sociali in particolare. A cosa serve, in questo quadro analitico, introdurre il concetto di capitale sociale? Per rispondere a un simile interrogativo occorre tenere conto dei limiti propri di qualsiasi approccio di matrice esclusivamente economica, per quanto sofisticato esso sia. La stessa teoria di Weisbrod non è esente da limitazioni: l’autore parla, genericamente,

¹³ Cfr. Weisbrod (1974); per una più ampia rassegna a tale riguardo, si veda Hansmann (1987).

di “attività di utilità sociale” o di “bene pubblico”, ma declina tali concetti per lo più in termini di produzione di beni e servizi.

Vengono così trascurate attività diverse che potrebbero servire gli interessi della collettività altrettanto bene, sia pure sotto un profilo meno “materiale”, come le attività volte alla promozione di interessi sociali, politici, democratici in generale. Non è un caso che l’aspirazione a processi decisionali più democratici sia sovente una delle finalità esplicite di molte di queste organizzazioni: le modalità organizzative e lo stile cooperativo, anzi, possono rendere le realtà del terzo settore delle vere e proprie “scuole di democrazia” (Cohen e Rogers, 1994). L’azione condotta da un’organizzazione di terzo settore va spesso ben al di là della somma dei servizi erogati ai singoli clienti, poiché essa si rivolge ai gruppi, alle comunità e ai problemi sociali emergenti. Promuovere la partecipazione (anche come co-produttori) dei cittadini e dei volontari, d’altra parte, non si traduce soltanto in un vantaggio competitivo per l’organizzazione, ma serve anche a rafforzare i legami fiduciari e l’impegno civico.

Va da sé che obiettivi e stili di azione organizzativa di questo tipo sono fondamentali per generare capitale sociale. Quest’ultimo, al pari di ogni altro tipo di capitale, se ben valorizzato tende a conservarsi, a riprodursi, perfino ad espandersi. Non c’è quindi alcuna distinzione netta tra impiego e creazione (*ex novo*) di capitale sociale allorché – per esempio – si trae beneficio dalla disponibilità di una comunità locale a offrire donazioni o a sostenere un progetto di intervento sociale. In realtà, nelle iniziative promosse dal terzo settore a livello locale è possibile riscontrare, in genere, una pluralità di obiettivi: talvolta le finalità di ordine morale e democratico di tali organizzazioni possono rimanere implicite; in altri casi, la costruzione di reti e di partnership tra soggetti diversi può rappresentare una finalità a se stante, più che un semplice strumento funzionale al raggiungimento degli scopi sociali ed economici delle organizzazioni.

L’analisi dei processi generativi di capitale sociale consente quindi di mettere in luce non soltanto le finalità sociali ed economiche di una data organizzazione, ma anche altri aspetti della sua attività, come quelli specifici (in termini di dimensioni e di effetti dell’agire organizzativo) delle imprese sociali.

Passiamo così all’esame delle sfide poste, dal punto di vista organizzativo, dall’obiettivo di conciliare tra loro una pluralità di scopi diversi, di ordine economico, sociale e civile. Non può essere sufficiente ad affron-

tare queste sfide il vincolo alla “non distribuzione degli utili”. Una possibilità per salvaguardare la compresenza di scopi di natura diversa è piuttosto rappresentata dall’adozione di una struttura organizzativa che coinvolga portatori di interesse diversi – gruppi sociali, soggetti pubblici, movimenti sociali, ecc. Tale modello organizzativo multi-stakeholder corrisponde a una delle forme di impresa sociale più diffuse (Pestoff, 1996; Krashinsky, 1997; Borzaga e Mittone, 1997); esso permette, nell’ambito delle comunità locali, la rappresentanza degli interessi di organizzazioni e istituzioni diverse. Ad esempio, l’organo direttivo di un’impresa sociale potrebbe comprendere rappresentanti dei sindacati, degli imprenditori, del volontariato, del mondo ecclesiale, degli enti locali, e così via. La rendicontazione (o bilancio) sociale (o forme istituzionali analoghe di controllo democratico) può servire anche a impedire che le organizzazioni di terzo settore e le imprese sociali diventino organizzazioni *single mission*, o, comunque, si riducano alla sola dimensione economica (Pestoff, 1998).

Un interessante esempio, a tale riguardo, è quello delle imprese sociali che generano nuova occupazione e si occupano di inserimento lavorativo.¹⁴ Tra le principali finalità di tali organizzazioni c’è naturalmente quella di mettere le persone in grado di reinserirsi nel mercato del lavoro normale attraverso servizi di orientamento, di formazione, e così via. A questa finalità, però, se ne possono affiancare anche altre: per esempio, quella di creare posti di lavoro addizionali in settori di attività che rispondono a specifici bisogni locali, promuovendo un modello di sviluppo economico più inclusivo e a maggiore intensità di lavoro.

Un’altra (e connessa) finalità è, non di rado, quella di migliorare la qualità dell’ambiente e dei servizi sociali locali, cosa che presuppone una elevata prossimità ai bisogni della comunità. Infine, un’organizzazione di questo tipo può cercare di ottenere, attraverso i propri ricavi di mercato, un livello significativo di autonomia e di autofinanziamento. Le attività e i servizi cui si è fatto cenno contribuiscono di per sé alla produzione di capitale sociale, ma accanto a ciò entrano in gioco anche altri fattori di ordine civile e democratico. Per esempio, l’organizzazione del lavoro interna può favorire la crescita personale dei singoli individui; l’impresa sociale può contribuire ai processi democratici su scala locale, promuovendo il confronto e la cooperazione sul piano sociale, culturale e politico; ancora, essa può costruire con altri soggetti (pubblici e privati) del terri-

¹⁴ Per un dibattito più ampio e articolato sul tema, cfr. Evers e Schulze-Böing (1999).

torio rapporti di partnership per l'inserimento lavorativo, con lo scopo di migliorare le condizioni di tutti. Interventi di questo tipo da parte delle imprese sociali non sono soltanto il prodotto residuale di un'attività non orientata al profitto né, semplicemente, la conseguenza di vincoli di ordine esterno imposti dalle normative pubbliche. Al contrario, gli aspetti menzionati rientrano tra le finalità statutarie che le imprese sociali si danno anche in relazione all'ambiente in cui operano.

Non va trascurato, peraltro, che tra diversi obiettivi e attività si possono generare rapporti di tipo conflittuale. Prendiamo, ad esempio, il rapporto tra finalità economiche e finalità sociali: lo scopo di migliorare la qualità dei servizi sociali potrebbe rivelarsi prioritario (sino a porsi in contrasto) rispetto a quello dell'inserimento lavorativo. Non di rado emergono conflitti pressoché insolubili tra l'istanza della sopravvivenza e dello sviluppo dell'impresa, da un lato, e quella della responsabilità verso i soggetti più svantaggiati della comunità, dall'altro. Alcune imprese possono considerare secondari i dilemmi e gli interrogativi suscitati dal senso e dall'impegno civico, mentre altre tenderanno di ampliare la propria base di fiducia e di legittimazione, dichiarando esplicitamente il proprio impegno a favore di processi decisionali democratici, criticando – al tempo stesso – i politici o gli imprenditori che non riconoscono le proprie responsabilità verso il bene comune.

Quanto alle differenze tra imprese sociali e imprese di tipo commerciale (caratterizzate da una gamma di prodotti precisa e limitata), abbiamo avuto modo di trattarle ampiamente all'inizio del capitolo; si potrebbe obiettare, tuttavia, che la capacità di generare capitale sociale, propria delle imprese sociali, non sia meno presente nelle organizzazioni del settore pubblico e del settore privato. Queste obiezioni non sono prive di ragioni; esse denotano, ancora una volta, come tra le etichette convenzionali di “pubblico” e di “terzo settore” vi siano confini alquanto sfocati. Cionondimeno, tra i due settori sono presenti differenze importanti; per quanto attiene in particolare alle finalità e all'impatto sul capitale sociale, tali differenze possono essere influenzate da diversi fattori.

In primo luogo, quanto più un'organizzazione (o il servizio da questa erogato) rappresenta norme o valori di carattere generale, e quanto più una società è differenziata o frammentata, tanto più i servizi pubblici tendono a rispecchiare gli interessi degli organi di governo nazionali, a discapito di bisogni, opinioni e preferenze locali. In questo quadro, le or-

ganizzazioni pubbliche possono fare leva anche sul capitale sociale che si manifesta nella fiducia tra concittadini; tuttavia, non sarà loro facile guadagnarsi fiducia e sostegno da parte delle comunità locali. Una soluzione a simili problemi è costituita dall'adozione di strategie di decentramento dei poteri e di rafforzamento delle autonomie locali; è una soluzione che si è diffusa soprattutto nei Paesi scandinavi, nei quali tale decentramento, in un certo modo, agisce da sostituto funzionale della strategia che punta, per contro, a gestire le diversità locali facendo affidamento sulle organizzazioni di terzo settore. Allo stesso modo, è possibile orientare maggiormente verso la comunità le scuole pubbliche, così come molte altre istituzioni. Il presupposto di tale filosofia di intervento è in ogni caso, quello di passare per una sorta di "risocializzazione" delle istituzioni, o di radicamento delle stesse sul territorio, che permetta di superare gli ostacoli che si frappongono alle organizzazioni che operano all'interno della comunità e per il tramite di essa.

In secondo luogo, i servizi pubblici, diversamente da quelli del terzo settore, possono cercare di aumentare la propria efficienza imponendo un limite alle proprie finalità e risorse. L'assenza di volontari, l'impiego esclusivo di un unico tipo di risorse – ossia il denaro pubblico – e il focus su un numero limitato di obiettivi ben delineati si possono considerare tutti come criteri positivi, che possono fare la differenza tra un servizio sociale del settore pubblico e il servizio "amatoriale" che può produrre il volontariato. Non si può negare che un simile orientamento presenti dei vantaggi: strutture di servizio così standardizzate e unidimensionali si rivelano sovente assai affidabili.

Una modalità di intervento nel sociale di questo tipo comporta, tuttavia, anche dei costi e delle perdite, specie in confronto con ciò che il terzo settore – grazie alla propria articolata struttura di finalità e di risorse – può realizzare, specie nel perseguimento di un insieme di obiettivi più ampio, nell'attivazione di maggiori risorse sociali e in una più elevata prossimità ai bisogni e alle sensibilità del territorio. In conclusione, l'intervento del terzo settore (e in modo particolare delle imprese sociali) si caratterizza per una struttura aperta e articolata di finalità e responsabilità. Abitualmente, peraltro, si tende a mettere in evidenza soltanto alcune di queste dimensioni, come quella della tensione tra gli obiettivi economici e le più generali finalità di utilità sociale.

Se assumiamo la produzione di capitale sociale come una tra le finalità

del terzo settore, possiamo comprendere meglio tutti quegli aspetti di ordine “civile” della loro azione; essi corrispondono a una visione più ampia del bene pubblico, inclusiva di una dimensione democratica. La creazione di capitale sociale può essere un aspetto del radicamento sociale e dei molteplici effetti che scaturiscono dall’azione del terzo settore, ma può anche costituire una finalità esplicita del suo agire organizzativo.

4. Terzo settore e attivazione di capitale sociale: il ruolo delle politiche pubbliche

Come si è visto, la capacità del terzo settore di creare capitale sociale dipende, in buona misura, dalle modalità di intervento dell’ente pubblico. Lo sviluppo delle organizzazioni di terzo settore e delle imprese sociali dipende soprattutto dal modello di politiche pubbliche e di governance; in un certo senso, alla luce di questi elementi, si potrebbe sostenere che lo stesso capitale sociale sia frutto di un processo di costruzione sociale. Sotto questo profilo riteniamo fondate le teorie recenti, secondo le quali il capitale sociale rappresenta una risorsa delle società e delle comunità locali che può essere intenzionalmente sviluppata. Anche la tutela e la riproduzione del capitale sociale, di conseguenza, andrebbero viste come un elemento chiave delle strategie di sviluppo sociale e di comunità (Gittell e Vidal, 1998).

In questa prospettiva, anche la possibilità di creare imprese sociali e di mantenerle in vita dipende dall’ambiente di riferimento e dagli atteggiamenti della cittadinanza, intesa come insieme di società civile, settore imprenditoriale, organizzazioni di tipo politico e amministrativo. Ammettiamo pure la possibilità di un’impresa sociale come entità a se stante in un ambiente che le è estraneo, mantenuta in vita soltanto dall’azione dei propri soci e da qualche forma di sostegno pubblico; tale impresa, nondimeno, opererebbe assai meglio in un ambiente ricco di interessi e di interrelazioni. Quale dovrebbe essere, allora, il ruolo dell’intervento pubblico? Da quanto abbiamo detto, scaturiscono anzitutto due imperativi di carattere generale.

In primo luogo, i partner pubblici, oltre a gettare le basi per una fiducia quanto più ampia possibile, dovrebbero sviluppare interventi che riconoscano e incentivino esplicitamente la capacità di attivare capitale so-

ciale da parte del terzo settore e delle imprese sociali, anziché darla per scontata. Anche ammettendo che siano interessati solo a un particolare servizio prodotto dalle imprese sociali (come un pacchetto formativo per disoccupati di lungo periodo), dovrebbero, nondimeno, prestare attenzione alle condizioni necessarie a garantire lo sviluppo e il consolidamento di queste organizzazioni. In quest'ottica, particolare attenzione andrebbe assegnata al ruolo svolto, nell'ambito dell'impresa sociale, dal volontariato: i volontari, infatti, contribuiscono a creare un modello di partecipazione che è frutto di un'autonoma assunzione di responsabilità. Non meno significativa è l'opzione a favore del lavoro di rete e della costruzione di partnership, in alternativa alla ricerca del miglior offerente in un contesto di mercato sociale concorrenziale. L'ente pubblico dovrebbe valutare inoltre in quali ambiti l'impresa sociale, grazie alle proprie risorse di capitale sociale, è in grado di operare meglio dell'impresa for-profit: ad esempio, qualora le imprese sociali ottengano risultati di rilievo nella creazione e nella riproduzione di relazioni fiduciarie con gli altri partner sociali ed economici (facendo uso, magari, del volontariato, o coinvolgendo le realtà ecclesiali, i sindacati e gli imprenditori), esse si potrebbero rivelare più affidabili anche quando si tratta di contattare e risocializzare (o riattivare) segmenti della popolazione (gruppi discriminati, comunità etniche, soggetti emarginati, ecc.) che generano, normalmente, atteggiamenti di sfiducia e di sospetto. Nel settore delle politiche di integrazione sociale e lavorativa, ad esempio, andrebbe riconosciuto il ruolo centrale dei rapporti di partenariato per lo sviluppo locale (Midgley, 1995), come è stato suggerito e dimostrato in svariati documenti dell'Unione europea,¹⁵ nonché, più recentemente, dalle ricerche dell'OCSE.¹⁶ Altrettanto si può dire per le partnership attivate con le imprese for-profit e per le strategie di promozione di network informali tra gli attori chiave della comunità locale. In secondo luogo, le pubbliche amministrazioni dovrebbero valutare bene le proprie reali aspettative verso le imprese sociali, e in base a ciò decidere se, in sede di selezione dei partner e di stipula dei contratti, l'unico criterio di riferimento debba essere costituito dagli effetti di risparmio immediato. La tendenza che prevale oggi in Europa, a tale riguardo, è quella di istituire "mercati sociali" al cui interno l'ente pubblico – avente funzioni di acquisto e regolamentazione dell'offerta – coopta

¹⁵ Cfr. European Commission (1996); O'Conghaile (1997).

¹⁶ Cfr. OECD (1998; 1999).

servizi privati, prodotti da imprese non profit o for-profit, mentre le organizzazioni erogatrici operano in competizione tra loro, a partire, magari, da *background* organizzativi molto diversi. In una simile cornice è legittimo trattare tutte le organizzazioni nello stesso modo: eventuali contributi pubblici alle non profit si tradurrebbero, come è evidente, in un fattore di distorsione della concorrenza.¹⁷

In un sistema di quasi-mercato, la pluralità di obiettivi delle organizzazioni di terzo settore, al pari della loro tendenza a non concentrarsi esclusivamente su una ristretta gamma di prodotti, costituisce un chiaro elemento di debolezza. Si spiega così la tendenza, sempre più diffusa nelle amministrazioni pubbliche, a stabilire partnership e contratti con organizzazioni che si concentrano su obiettivi e settori di intervento limitati, puntando a risultati misurabili nel breve periodo; nel caso delle imprese sociali di inserimento lavorativo, ad esempio, un "indicatore" di risultati di questo tipo potrebbe essere rappresentato dal numero di soggetti che passano da un regime di assistenza sociale a un ruolo attivo nel mercato del lavoro.

Per attuare simili interventi le imprese for profit, o comunque quelle più professionalizzate, si potrebbero rivelare le più adatte. Le imprese sociali, per contro, rappresentano l'alternativa migliore nel caso l'ente pubblico ricerchi la produzione di beni più complessi, che comprendono una dimensione di ordine civico e politico. Si pensi, per fare un esempio, alle attività legate al rinnovamento urbano, alla rivitalizzazione dell'economia locale e al rafforzamento della comunità. In processi di questo tipo un elemento chiave è costituito dall'esigenza di riattivare un certo livello di fiducia e di comunicazione tra abitanti e gruppi di quartiere diversi. Si tratta di un compito che difficilmente i privati for-profit potranno fare proprio; le organizzazioni di terzo settore e le imprese sociali, per contro, si possono fare carico anche di funzioni di questo tipo. La compresenza di una gamma così ampia di finalità e attività, in ogni caso, non dovrebbe mai impedire all'organizzazione e ai suoi partner di porsi finalità ben precise, delle quali rispondere.

È fondamentale definire chiaramente – e dove è possibile misurare – le esternalità positive (in termini di tutela di interessi della collettività, costruzione di capitale sociale e di comunità, ecc.) prodotte dalle organizzazioni di terzo settore, ossia – per così dire – il loro fattore di vantaggio

¹⁷ Per un esame critico di questa tematica, si veda Evers (2000).

competitivo. Possiamo menzionare, a titolo di esempio, l'integrazione sociale di quartiere, la promozione di gruppi di intervento locali, la partecipazione ai processi di pianificazione pubblica, ecc. Attività di questo genere, che accompagnano lo sviluppo di servizi e risorse sociali, sono spesso date per scontate o ritenute non misurabili. Tuttavia, allo scopo di riconoscerle e remunerarle adeguatamente, è necessario definirle con la massima chiarezza possibile, e in certi casi persino "premiarle". In questa prospettiva, le imprese sociali che perseguono finalità diverse potrebbero trarre risorse da partner diversi. Talune risorse potrebbero provenire da privati, enti pubblici e consumatori, in cambio dei servizi erogati; altre – invece – potrebbero venire dal settore pubblico (e dalla cittadinanza in generale) in riconoscimento del valore della loro risposta, sul piano sociale e democratico, ai bisogni della popolazione. Va da sé che esistono limiti ben precisi a identificare, misurare e stimare in termini monetari gli interessi della collettività, soprattutto laddove questi hanno un rilevante contenuto politico-democratico. Le imprese sociali possono contribuire al buon funzionamento della democrazia, ma tale contributo non andrebbe confuso con una prestazione monetizzabile. È forse per questo contributo al bene comune non identificabile e quantificabile in termini monetari che al terzo settore vengono tradizionalmente assegnati contributi pubblici.

In conclusione, è lecito affermare che il futuro delle imprese sociali (e del terzo settore in generale) dipende soprattutto dall'evoluzione delle politiche pubbliche; sotto questo profilo, ci troviamo oggi di fronte a due nodi critici di fondo. Il primo è rappresentato dalla tendenza a sottovalutare (quando non ad abbandonare *tout court*) la capacità di promuovere la formazione della società civile. Come risultato, i decisori politici tendono a trascurare, nella costruzione delle partnership, principi come quelli dell'associazionismo, dell'impegno civile e della cooperazione: quegli stessi principi che, in ultima analisi, fanno la forza delle imprese sociali. Queste ultime sono spesso considerate come produttori di servizi aggiuntivi, caratterizzate da vincoli di tipo sociale alla propria azione per effetto dei contratti e delle normative che le disciplinano; sono invece raramente apprezzate quali organizzazioni che – grazie alle relazioni generatrici di capitale sociale di cui sono promotrici – presentano un proprio peculiare assetto di punti di forza e di debolezza. Il secondo nodo critico è rappresentato dalla scelta del settore pubblico di privilegiare la gestione

di obiettivi ben individuati e rigidamente separati piuttosto che porsi nell'ottica di costruire un'agenda di interventi caratterizzata da un impegno di più lungo periodo e con obiettivi di più difficile misurazione. Questo secondo orientamento risulterà tuttavia decisivo per il riconoscimento politico delle organizzazioni di terzo settore che si pongono quell'ampio e composito insieme di finalità (economiche, sociali, civili e democratiche) che ne fanno un produttore di capitale sociale.

I due nodi critici, peraltro, si ripropongono anche alle stesse organizzazioni di terzo settore. Molte di queste sembrano ritenere che la scelta di assimilare le priorità e lo stile di azione della pubblica amministrazione, o quella – speculare – di ricalcare il comportamento delle imprese private for-profit, siano le uniche possibili, dimenticando che non mancano opportunità di sviluppo in direzioni diverse. Attivando e mettendo in luce le particolari risorse su cui i loro concorrenti for-profit non potranno mai contare – dal coinvolgimento dei volontari a tutte le varie forme di supporto comunitario – le organizzazioni non profit possono non soltanto sostenere la concorrenza, ma anche migliorare il proprio status di partner dell'intervento pubblico.

Bibliografia

- Badelt C. (1997), *Entrepreneurship Theories of the Non-Profit Sector*, "Voluntas", 8, 2, pp. 162-78.
- Bag Arbeit e.V. (1997), *Soziale Unternehmen in Europa. Projekt zur Schaffung eines europäischen Netzwerks von Beschäftigungsgesellschaften*, Berlin, Bundesarbeits-gemeinschaft Arbeit e.V.
- Barber B. (1995), *All Economics Are Embedded: The Career of a Concept and Beyond*, "Social Research", 62, 2.
- Borzaga C. e Mittone L. (1997), *The Multi-stakeholder versus the Nonprofit Organization*, Working Paper n. 7, Università degli Studi di Trento.
- Borzaga C. e Santuari A. (a cura di) (1998), *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*, Trento, Regione Trentino-Alto Adige.
- Cohen J. e Rogers J. (1994), *Solidarity, Democracy, Association*, in Streeck W. (a cura di), *Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, "Sonderheft", 25, pp. 136-60.
- Coleman J.S. (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, "American Journal of Sociology", 94, pp. 95-120.
- Dees J.G. (1998), *Enterprising Nonprofits*, "Harvard Business Review", 76, 1, pp. 55-68.
- Defourny J. e Monzón Campos J.L. (a cura di) (1992), *Économie sociale. The Third Sector*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael.

- European Commission (1996), *Erster Bericht über lokale Entwicklungs und Beschäftigungs initiativen*, "Sek", 96.
- Evers A. (1994), *Part of the Welfare Mix: The Third Sector As an Intermediate Area*, "Voluntas", 6, 2, pp. 159-182.
- Evers A. (1998), *Soziales Engagement. Zwischen Selbstverwirklichung und Bürgerpflicht*, "Transit", 15, pp. 186-200.
- Evers A. (2000), *Will Sector Matter? Welfare Dynamics, the Third Sector and Social Quality*, in Beck W. et al. (a cura di), *Questioning the Social Quality of Europe*, The Hague, Kluwer.
- Evers A. e Schulze-Böing M. (1999), *Öffnung und Eingrenzung. Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik*, "Zeitschrift für Sozialreform", 45, pp. 940-960.
- Evers A. et al. (2000), *Soziales Kapital Mobilisieren*, Dortmund, Schriftenreihe des Instituts für Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Fukuyama F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press.
- Gittell R. e Vidal A. (1998), *Community Organizing: Building Social Capital As a Developmental Strategy*, London, Sage.
- Granovetter M. (1985), *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, "American Journal of Sociology", 91, 3, pp. 481-510.
- Hansmann H. (1987), *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, in Powell W.W. (a cura di), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- Harriss J. e De Renzio P. (1997), *Missing Link or Analytically Missing? The Concept of Social Capital*, "Journal of International Development", 9, 7, pp. 919-937.
- Haug J. (1997), *Soziales Kapital*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung AB II, n. 15.
- Kramer R.V. (1998), *Nonprofit Organizations in the 21st Century: Will Sector Matter?*, Nonprofit Sector Research Fund, Working Papers Series, Washington, The Aspen Institute.
- Krashinsky M. (1997), *Stakeholder Theories of the Non-Profit Sector: One Cut at the Economic Literature*, "Voluntas", 8, pp. 149-161.
- Laville J.L. e Sainsaulieu R. (1997), *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Levi M. (1996), *Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work*, "Politics and Society", 24, 1, pp. 45-55.
- Mansbridge J. (1998), *On the Contested Nature of the Public Good*, in Powell W. e Clemens E.S. (a cura di), *Private Action and the Public Good*, New Haven, Yale University Press.
- Midgley J. (1995), *Social Development. The Developmental Perspective in Social Welfare*, London, Sage.
- Novy K. (1985), *Vorwärts immer – rückwärts nimmer*, in Bierbaum H. e Riege M. (a cura di), *Die neue Genossenschaftsbewegung*, Hamburg, Verlag.

O'Conghaile W. (1997), *Die Rolle von Partnerschaften zur Förderung des sozialen Zusammenhalts*, Paper presentato alla International Conference on Partnership for Social Cohesion, Wien, Institut für Gesundheitswesen.

OECD (1998), *Local Management for More Effective Employment Policies*, Paris, OECD.

OECD (1999), *Social Enterprises*, Paris, OECD.

Offe C. (1998), *Sozialkapital*, in Kistler E. et al. (a cura di), *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts*, Berlin, Sigma.

Pestoff V.A. (1996), *Renewing Public Services and Developing the Welfare Society through Multi-stakeholder Co-operatives*, "Journal of Rural Co-operation", 23, 2, pp. 151-67.

Pestoff V.A. (1998), *Beyond Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot, Ashgate.

Powell W.W. (a cura di) (1987), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.

Putnam R.D. (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, "Journal of Democracy", 1, pp. 65-78.

Putnam R.D. (1996), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.

Reich R. (1991), *The Work of Nations*, New York, Knopf.

Salamon L.M. e Anheier H.K. (1997), *The Civil Society Sector*, "Society", 34, 2, pp. 60-5.

Skocpol T. (1996), *Unraveling from Above*, "The American Prospect", 25, pp. 20-5.

Tendler J. (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Weisbrod B.A. (1974), *Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in a Three-Sector-Economy*, in Phelps E.S. (a cura di), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York, Russell Sage.

Weisbrod B.A. (a cura di) (1998a), *To Profit Or Not To Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weisbrod B.A. (1998b), *Institutional Form and Organizational Behavior*, in Powell W.W. e Clemens E.S. (a cura di), *Private Action and the Public Good*, New Haven, Yale University Press.

Capitolo 10

L'impresa sociale: un approccio socio-economico

Jean-Luis Laville¹ e Marthe Nyssens²

Introduzione

Il fenomeno delle imprese sociali rappresenta l'ultimo prodotto dell'evoluzione dell'economia sociale, nata nel secolo XIX con lo sviluppo di organizzazioni come le cooperative, le società mutualistiche e le associazioni. Nel panorama europeo, il concetto di economia sociale coincide, in buona sostanza, con quello di terzo settore, termine più frequentemente impiegato nel dibattito internazionale. Il terzo settore, cioè, non è comprensivo soltanto delle organizzazioni non profit, ma anche di tutte quelle organizzazioni in cui gli interessi degli investitori sono sottoposti a limiti ben precisi e in cui la creazione di un patrimonio comune è prioritaria rispetto alla remunerazione del capitale di rischio.

Il confronto tra le imprese sociali e il terzo settore tradizionale rivela, peraltro, alcuni elementi distintivi. A differenza delle cooperative tradizionali le imprese sociali sono avviate da gruppi di cittadini che cercano di ampliare e diversificare i servizi alla comunità locale; rispetto alle società mutualistiche o alle associazioni tradizionali le imprese sociali enfatizzano maggiormente l'indipendenza e l'assunzione dei rischi associati all'attività. Si può affermare, di conseguenza, che una nozione come quella di impresa sociale non rappresenta un elemento di rottura con le istituzioni dell'economia sociale, ma – semmai – una dinamica innovativa dentro lo stesso terzo settore,³ o una ridefinizione delle sue possibili espressioni.

L'emergere delle imprese sociali pone al tempo stesso alcuni interrogativi sullo sviluppo sociale ed economico delle società europee, e

¹ Centro Nazionale della Ricerca Scientifica e Centro di Ricerca e Informazione sulla Democrazia e l'Autonomia, Parigi.

² Università di Lovanio.

³ Si veda l'Introduzione del presente volume.

getta piena luce sulla possibilità di stabilire, anche nelle democrazie moderne, rapporti economici improntati alla solidarietà.⁴ L'impresa sociale sembra collocarsi in un punto di svolta: è una forma di impresa del tutto diversa sia dalle imprese private for-profit che dalle imprese pubbliche: pur operando secondo una logica diversa da quella dell'impresa privata tradizionale – perché il potere, in essa, non si fonda sulla titolarità del capitale – l'impresa sociale gestisce attività di mercato a tutti gli effetti. Grazie alla propria indipendenza, inoltre, essa si diversifica anche dalle aziende pubbliche, pur beneficiando spesso di contributi pubblici.

Numerosi studiosi dei sistemi economici contemporanei hanno sostenuto che essi si fondano su una molteplicità di principi socio-economici e di logiche organizzative. Alcuni autori, più in particolare, hanno proposto un modello esplicativo delle organizzazioni economiche che si articola intorno a tre polarità.⁵ Anche in questo capitolo ricorremo a un modello di ripartizione “tripolare” delle attività sociali ed economiche, allo scopo di analizzare le dinamiche specifiche delle imprese sociali. Tuttavia, benché il riferimento a questi tre “poli” nella letteratura odierna sia un dato piuttosto diffuso, le loro caratteristiche sono ancora definite in modo alquanto generico e diverso da un autore all'altro; per essere più precisi, allora, ci soffermeremo su tre aspetti di fondo delle organizzazioni economiche e sociali.

In primo luogo, analizzeremo la struttura di proprietà, aspetto cruciale nella definizione degli obiettivi di qualsiasi impresa. Le imprese sociali, che non sono di esclusiva proprietà dei sottoscrittori di capitale sociale, possono assumere – come vedremo – diverse forme di proprietà. In secondo luogo, a partire dal contributo di Evers riportati nel capitolo precedente, identificheremo le forme di capitale sociale che si possono associare alle imprese sociali: se è vero che il capitale sociale è presente in

⁴ Per un approccio teorico all'“economia solidale”, cfr. Laville (1998).

⁵ Si pensi, per fare soltanto qualche esempio, ad autori importanti come Mauss, Perroux e Polanyi. Questo modello tripolare di analisi è stato ripreso, negli ultimi anni, nelle ricerche sull'economia civile e solidale, allo scopo di testimoniare l'esistenza di una pluralità di principi organizzativi della vita sociale ed economica (Laville, 1998). Per un'analisi del “pluralismo del welfare” e dell'“economia plurale”, cfr. Laville et al. (2000); Pestoff (1998), da parte sua, analizza il modello tripolare in relazione ai sistemi di protezione sociale; anche la Banca Mondiale, nel suo rapporto annuale del 1997, utilizza un modello tripolare di forme organizzative (World Bank, 1997).

qualsiasi tipo di impresa, è altrettanto vero che le imprese sociali dispongono di forme e canali peculiari e specifici di attivazione di capitale sociale. Una volta esaminate, così, le relazioni interne alle imprese, ricostruiremo – nella sezione successiva – una tipologia delle relazioni economiche tra le imprese sociali e il loro ambiente. Descriveremo le diverse modalità di allocazione dei beni e dei servizi (scambio, redistribuzione e relazioni di reciprocità) ed analizzeremo le peculiari combinazioni realizzate dalle imprese sociali. Queste ultime, come si vedrà, sono caratterizzate dal fatto che parte delle loro risorse proviene da un capitale sociale costituito da *relazioni di reciprocità*, sviluppate nella *sfera pubblica*. Da tale analisi emergeranno diverse imprese sociali; in questa sede, però, non ci soffermeremo su tutti i possibili modelli organizzativi, ciascuno con i suoi punti di forza e di debolezza, ma cercheremo, piuttosto, di esplorare alcune dimensioni chiave che aiutino a comprendere la ragion d'essere dell'impresa sociale. Dal punto di vista metodologico, faremo uso di un approccio il più possibile inclusivo, che parte dagli studi di caso nazionali e dai contributi teorici già sviluppati per proporre un “tipo ideale” di impresa sociale, caratterizzata da una struttura di proprietà multi-stakeholder e da finalità molteplici, nella quale si combinano tipologie diverse di relazioni economiche. Come ha scritto Max Weber (1980), il sociologo che introdusse per primo questo concetto, “Un tipo ideale si ottiene enfatizzando unilateralmente uno o più aspetti, e collegando tra loro innumerevoli fenomeni isolati... organizzati a partire da un approccio precedentemente (e unilateralmente) definito, allo scopo di costituire un quadro teorico omogeneo”. Il quadro teorico proposto non è una rappresentazione esatta della realtà, ma, per scopi di ricerca, ne mette in evidenza taluni aspetti; il tipo ideale, quindi, è uno strumento conoscitivo, basato sulla definizione di ipotesi accurate e sulla caratterizzazione dei fenomeni reali.

1. Le imprese sociali: proprietà, fattori di produzione, obiettivi

In questo paragrafo ci occuperemo dell'influenza esercitata dalla struttura di proprietà di un'impresa sugli obiettivi della stessa. In linea di principio, gli obiettivi di qualsivoglia impresa sono determinati dall'insieme dei

soggetti che ne detengono i diritti di proprietà: o meglio, come osserva Razeto (1988), i proprietari hanno anche il potere di conformare gli obiettivi dell'impresa ai propri interessi. L'autore suggerisce l'espressione "fattore dominante" per individuare l'insieme dei soggetti che possono subordinare tutti i fattori di produzione al perseguimento dei propri obiettivi. Lo scopo di fondo di un'impresa, in sostanza, dipende dal suo assetto proprietario.

Le organizzazioni di terzo settore appartengono a stakeholder diversi dagli investitori

Per la teoria economica neoclassica, il modello di impresa standard è quello nel quale i diritti di proprietà sono detenuti da coloro che vi apportano il capitale di rischio. Secondo tale modello, l'obiettivo dell'impresa è costituito dalla massimizzazione del profitto, ossia dalla accumulazione di capitale finanziario; il fattore lavoro è subordinato a questa logica di accumulazione. Per contro, le analisi delle imprese di terzo settore, che si distinguono sia dalle imprese private che dalle istituzioni pubbliche, mettono in discussione la logica imprenditoriale tipica del modello standard (che pure rimane predominante in sede di teoria economica) e la visione della proprietà – alquanto monolitica – che le è propria.

Tali analisi hanno dimostrato, anzi, la diversità delle forme di proprietà, l'eterogeneità, cioè, delle persone che possono essere detentrici dei diritti di proprietà e scegliere, di conseguenza, gli obiettivi dell'impresa. Facciamo qualche esempio: le ricerche sull'autogestione hanno messo in evidenza il ruolo delle imprese di proprietà dei lavoratori; le analisi delle società cooperative hanno rivelato l'esistenza di imprese di proprietà dei consumatori o dei fornitori. Le finalità di un'impresa dipendono quindi dalla sua struttura di proprietà, ossia da quali sono gli stakeholder⁶ che detengono i diritti di proprietà: diversamente dal caso delle imprese for-profit, i proprietari delle imprese di terzo settore non sono gli investitori, e di conseguenza esse hanno obiettivi diversi da quello dell'accumulazione di capitale. In un'organizzazione di terzo settore, anche laddove gli investitori siano

⁶ Intendiamo con *stakeholder* "qualsiasi individuo, o gruppo di individui, che abbia un interesse diretto a fare sì che l'impresa conduca attività redditizie e sostenibili" (Milgrom e Roberts, 1992, p. 790).

presenti, essi non saranno comunque gli unici proprietari: potenzialmente, esistono tante forme di proprietà quante sono le categorie di stakeholder – lavoratori, consumatori, benefattori, investitori, e così via (Hansmann, 1996; Gui, 1991).

Tra le finalità delle imprese sociali c'è quella di servire la comunità

Diversamente dalle imprese for-profit, le organizzazioni di terzo settore non hanno come obiettivo principale il profitto e non subordinano l'attività imprenditoriale alla misura dell'utile che si può derivare da un dato investimento. Diversamente dalle aziende pubbliche, d'altra parte, le organizzazioni di terzo settore non assumono obiettivi la cui definizione passa attraverso i meccanismi della rappresentanza democratica. E ancora, a differenza di certe organizzazioni di terzo settore che di fatto si limitano a perseguire gli interessi privati dei propri soci (si pensi a molte cooperative agricole o di produzione e lavoro), le imprese sociali hanno anche l'obiettivo di servire la comunità.

Questo “servire la comunità” si può tradurre nell'esplicito rafforzamento delle esternalità collettive e nell'equa distribuzione dei risultati. Le esternalità, come è noto, si generano allorché le azioni di determinati agenti provocano un impatto – positivo o negativo che sia – sul benessere di altri agenti, in forme che non possono essere regolate dal sistema dei prezzi. Tali esternalità saranno di natura *collettiva* laddove ricadono sulla comunità nel suo complesso, influenzando, ad esempio, la coesione sociale, la salute pubblica o lo sviluppo locale. Nel caso che ci interessa, peraltro, i benefici per la collettività non sono un semplice prodotto (collaterale) dell'attività economica, ma piuttosto una dimensione che i promotori dell'attività imprenditoriale assumono in modo esplicito: il perseguimento di benefici collettivi, che si accompagna all'attività produttiva di beni o servizi, rappresenta cioè uno degli incentivi che possono spiegare l'impegno delle persone che creano e gestiscono un'impresa sociale. Se in un'impresa for-profit, come nota Callon (1999), “le esternalità positive tendono a scoraggiare gli investimenti dei privati, poiché socializzano i benefici”, nel caso delle imprese sociali le esternalità positive rientrano tra le ragioni per cui gli stakeholder intraprendono collettivamente l'attività.

Prendiamo l'esempio delle imprese sociali che si occupano di inserimento lavorativo: è evidente a chiunque che la loro finalità primaria

non è quella di accumulare o distribuire utili. Ciò che motiva gli stakeholder è, piuttosto, la comune volontà di contrastare i processi di disoccupazione di lungo periodo o di favorire la loro integrazione sociale. Nel caso delle imprese sociali che erogano servizi alla persona, d'altra parte, possiamo riscontrare l'impegno a favore della giustizia sociale nell'accesso ai servizi forniti, nonché il desiderio di promuovere il benessere dell'intera comunità, specie sotto il profilo della coesione sociale e della formazione all'impegno civile.

Lo scopo di servire la comunità richiede un assetto di proprietà particolare?

Come è ovvio, dall'analisi delle imprese sociali non può emergere un unico modello di proprietà. Nondimeno, alcune caratteristiche strutturali di queste ultime riflettono le caratteristiche delle attività a servizio della comunità.

Anzitutto, come si è detto più volte, le imprese di terzo settore – e quindi le imprese sociali – tendono a produrre benefici di carattere collettivo, poiché vengono gestite da stakeholder che non sono soltanto investitori. Laddove gli investitori puntano alla redditività dei capitali, i proprietari delle imprese sociali perseguono finalità di tipo diverso, come l'efficacia degli interventi di inserimento lavorativo, la qualità dei beni prodotti o l'accessibilità dei servizi erogati. Anche se ciò non implica che le imprese sociali assumano solo scopi di utilità sociale, è legittimo ritenere che accordino a tale elemento un'importanza maggiore delle imprese tradizionali. Per alcuni autori, in realtà, questo scopo di “servizio alla comunità” è una caratteristica del non profit a tutti gli effetti: Preston (1993), ad esempio, sottolinea che è proprio questo interesse per le esternalità sociali ciò che le distingue dalle imprese for-profit.

In secondo luogo – e questo è l'elemento che emerge più spesso in letteratura – va sottolineata la natura non profit di tali organizzazioni, a partire dal fatto che i due diritti al “controllo residuale” e al “profitto” sono attribuiti a soggetti diversi. A questo proposito, infatti, le ricerche di microeconomia (specie quelle di impostazione neoistituzionalista – cfr. Milgrom e Roberts, 1992) distinguono tra due diritti di proprietà: da un lato, i “diritti al controllo residuale”, relativi alla titolarità dei poteri decisionali essenziali; dall'altro, i “diritti al profitto”, che si riferiscono agli utili ottenuti dall’“ultimo avente diritto”, una volta sostenute tutte le

spese. Nella grande maggioranza dei casi questi diritti sono legati l'uno all'altro; l'analisi delle organizzazioni di terzo settore (in particolare delle associazioni) dimostra, tuttavia, che i due diritti di proprietà sono divisibili. Sulla base della distinzione tra le due tipologie di diritti di proprietà, Gui (1991) ha elaborato i concetti di "categoria dominante", corrispondente all'insieme degli individui che detengono il potere di controllo, e di "categoria beneficiaria", formata da quanti traggono beneficio dall'utile residuo. Laddove le due categorie tendono a sovrapporsi, l'organizzazione sarà di tipo mutualistico; se invece questi due diritti sono posseduti da soggetti diversi, è possibile considerare l'organizzazione come rivolta all'interesse della collettività. Nel caso delle imprese sociali, in particolare, la separazione tra i due diritti costituisce un riconoscimento del fatto che la priorità è costituita dal servizio alla comunità e non dagli interessi dei soci. La fissazione di limiti alla distribuzione degli utili, a sua volta, rappresenta un altro indicatore – benché assai meno vincolante – di tale riconoscimento.

In terzo luogo, alcune recenti ricerche sul modello dell'impresa multi-stakeholder hanno suggerito la possibilità che il gruppo che detiene i diritti di proprietà sull'impresa sia eterogeneo.⁷ Per esempio, nel caso delle cooperative sociali italiane i proprietari possono essere insieme gli utenti, i volontari o i lavoratori retribuiti. La creazione di imprese multi-stakeholder rappresenta una soluzione per attribuire il necessario riconoscimento alle esternalità positive prodotte: coinvolgendo attori diversi (lavoratori, utenti e volontari), infatti, esse mettono in piena evidenza la natura collettiva dell'utilità sociale prodotta. Questa prospettiva assume particolare valore per i volontari: nel momento in cui essi entrano a fare parte di un'impresa sociale, si pongono degli obiettivi che escludono necessariamente il guadagno economico, e si sostanziano invece nel perseguimento di benefici a favore della collettività.⁸ Questa specificità delle imprese sociali non significa, naturalmente, che le imprese for-profit non prendano mai in considerazione le esternalità collettive prodotte. È vero, semmai, il contrario. È chiaro, però, che

⁷ Cfr. Borzaga e Mittone (1997); Pestoff (1998). Per essere più precisi, sarebbe opportuno parlare di "imprese a proprietà multi-stakeholder".

⁸ Queste osservazioni non sono dissimili da quelle esposte anni fa da Ben-Ner e Van Hoomissen (1991). L'articolo citato mette in luce la centralità della rappresentanza dei beneficiari nelle organizzazioni che producono beni non rivali (e quindi anche in quelle che producono benefici per la collettività).

l'obiettivo di ricavare dei profitti dal capitale investito non rappresenta un incentivo a produrre tali esternalità, quantunque fattori di ordine diverso (come il diffondersi della consapevolezza della rilevanza degli aspetti sociali, o la pressione esercitata dai consumatori e dai governi) possano spingere in questa direzione.

A giudizio di Sabel (1996), nei partenariati locali emergono spesso tensioni derivanti dalla contraddizione tra l'ampia mobilitazione di risorse necessarie a garantire il successo di un progetto, e la suddivisione dei frutti di tale mobilitazione tra i pochi soggetti che possiedono l'impresa, o hanno la possibilità di essere occupati in essa. Le imprese sociali appaiono, per le loro caratteristiche, particolarmente indicate per stemperare questo genere di tensioni: la condivisione dei diritti di proprietà tra gli stakeholder, i limiti statutari alla distribuzione degli utili e la tendenza a creare un patrimonio comune sono altrettanti modi per garantire, per lo meno in misura parziale, che i risultati ottenuti dall'impresa non siano solo quelli di interesse dei privati. Tutte queste caratteristiche si rivelano utili per rafforzare la fiducia, soprattutto nella fase di *start up* dell'impresa. Tuttavia vi è anche l'altro lato della medaglia: nelle imprese multi-stakeholder, giacché i diritti di proprietà si distribuiscono in modo eterogeneo, e quindi i punti di vista e gli interessi non sono necessariamente compatibili, emerge con evidenza il problema della governance. L'eterogeneità degli stakeholder che sta alla base del comportamento innovativo delle imprese sociali, può generare una maggiore instabilità organizzativa. Questo limite, talvolta, può facilitare l'affermazione di una leadership carismatica, con la progressiva appropriazione dei diritti di proprietà da parte di un'unica persona, a detrimento della molteplicità di soggetti inizialmente coinvolti.

2. Imprese sociali e capitale sociale

Autori come Coleman e Putnam sono stati forse i primi a fare uso del termine "capitale sociale". Coleman (1990) definisce tale concetto come "l'insieme delle risorse intrinseche alle relazioni familiari e sociali di una data comunità, che possono essere utilizzate per lo sviluppo sociale e cognitivo di un bambino o di un giovane", collocandolo, quindi, nel quadro dei processi di sviluppo personale. Per contro, a giudizio di

Putnam (1993), che adotta un approccio di tipo organizzativo, il capitale sociale comprende essenzialmente elementi dell'organizzazione sociale – come le reti, le norme e la fiducia – che facilitano il coordinamento e la cooperazione, con reciproco beneficio dei soggetti interessati.

Il concetto di capitale sociale è oggi assai utilizzato in letteratura; nonostante la sua ancora generica connotazione, esso si è rivelato prezioso nel dimostrare l'importanza, anche in termini economici, di risorse di per sé irriducibili al capitale finanziario, fisico o umano. A questo riguardo, la distinzione suggerita da Razeto tra risorse economiche e fattori di produzione è illuminante: sono economiche tutte le risorse potenzialmente in grado di contribuire all'attività economica, mentre quando una risorsa diventa parte concreta di un processo di produzione essa si trasforma in fattore di produzione. Facciamo un esempio: gli individui in cerca di lavoro rappresentano – tra le altre cose, naturalmente – una risorsa economica; quando un'impresa li assume, tuttavia, essi acquisiscono lo status di fattore di produzione. Anche il capitale sociale, in questo senso, costituisce una risorsa che può essere attivata, in misura maggiore o minore, in un processo produttivo, e che contribuisce a migliorarne la *performance*; allo stesso tempo, la sua produzione rappresenta un obiettivo in sé, giacché – come ha notato Evers nel capitolo precedente – è una risorsa “civile” che contribuisce al processo di democratizzazione. Il capitale sociale, di fatto, è presente in tutti gli aggregati collettivi di una comunità locale; inoltre, nella misura in cui è (almeno parzialmente) indivisibile e non può essere fatto proprio dal singolo individuo, esso costituisce un bene locale (quasi) pubblico.

Il capitale sociale riduce i costi di transazione

La definizione di capitale sociale proposta da Putnam può essere utilmente messa in relazione con il concetto di “costi di transazione”, che occupa una posizione centrale nell'approccio economico neoistituzionalista, interessato a studiare le strategie organizzative che minimizzano i costi delle transazioni (ossia, i costi di coordinamento e di motivazione) tra diversi stakeholder. I costi di motivazione dipendono essenzialmente dagli incentivi che si possono introdurre, in un quadro informativo imperfetto, per facilitare la cooperazione tra gli stakeholder ed evitare che assumano comportamenti opportunistici. Di fatto, le organizzazioni economiche e sociali sono esposte a innumerevoli

incertezze, e quindi a costi di motivazione elevati: come è possibile – per esempio –, per gli utenti, avere garanzie circa la qualità di servizi che acquistano da fornitori sconosciuti? Come possono i donatori avere fiducia che i loro contributi saranno ben spesi? Come può lo Stato esercitare il proprio controllo sui servizi nel momento in cui li esternalizza e ne delega la gestione? Più in particolare, come possono i manager delle imprese sociali mettersi al riparo da eventuali comportamenti opportunistici dei lavoratori?⁹

Di fronte a questi dilemmi, un capitale sociale opportunamente attivato permette di ridurre i costi di transazione tra gli stakeholder esterni (consumatori, donatori, enti pubblici, ecc.) e le imprese. Razeto si spinge fino a parlare dell'esistenza di un nuovo fattore di produzione accanto a capitale e lavoro, il fattore "C", che corrisponderebbe alla "formazione di un gruppo capace di facilitare il coordinamento e la cooperazione, così da migliorare l'efficienza di una determinata organizzazione economica" (Razeto, 1988, p. 46). Come suggerisce l'autore, il capitale sociale, che riduce i costi di transazione, è una risorsa presente – seppure in misura diversa – in ogni tipo di impresa.

Le imprese sociali, in particolare, si rivelano capaci – grazie al capitale sociale che riescono ad attivare – di ridurre in misura rilevante i costi di transazione, specie quelli determinati dalla carenza di fiducia. In realtà, anche se lo status di "non profit", visto dall'esterno, potrebbe apparire di per se stesso un indicatore di fiducia (Hansmann, 1996). E' tuttavia ormai evidente che questo status non basta, da solo, a garantire relazioni fiduciarie (Ortmann e Schlesinger, 1997): il vincolo alla distribuzione di utili infatti non impedisce necessariamente ai manager di perseguire obiettivi diversi da quelli dichiarati e poco attinenti agli interessi dei beneficiari. Per fare qualche esempio, certe associazioni tendono a pagare ai manager retribuzioni troppo elevate, o a permettere a soggetti interni all'organizzazione di modificare la mission originaria dell'organizzazione stessa. Un buon livello di capitale sociale (di cui si riscontra sovente l'esistenza nelle imprese sociali) può prevenire derive di questo tipo, generando relazioni fiduciarie che disincentivano comportamenti opportunistici.

⁹ Questi problemi sono stati trattati, all'interno del presente volume, nel contributo redatto da Borzaga e Bacchiega (capitolo 8).

Il capitale sociale riduce i costi di produzione

L'integrazione degli utenti e dei volontari nelle imprese sociali e il ricorso alle donazioni sono alcune delle tipiche fattispecie in cui si estrinsecano la mobilitazione e lo sviluppo del capitale sociale. La mission di servire la comunità, infatti, permette la creazione di network sociali di sostegno che possono variare per composizione, ma che si caratterizzano comunque per la comune esigenza di intervenire a fronte di un determinato problema: l'incentivo a intraprendere l'iniziativa, infatti, nasce da una percezione comune, tra i diversi stakeholder, circa l'insufficienza delle risposte in essere. L'imprenditore che investe sul nuovo progetto, di fatto, non agisce da solo, ma fa piuttosto da "catalizzatore" dei contributi (liberi e volontari) di un gruppo di soggetti (Laville e Gardin, 1999).

Gli stessi lavoratori retribuiti possono apportare un contributo di tipo volontario, nel momento in cui accettano remunerazioni inferiori a quelle che potrebbero ricevere altrove, ottenendo in cambio altre gratificazioni di ordine extra-monetario.¹⁰ Il coinvolgimento di questo genere di risorse non sarebbe assolutamente possibile in assenza di capitale sociale. Al tempo stesso, peraltro, non bisogna certo nascondersi i rischi insiti in questa strategia: il lavoro volontario può anche finire per essere tutt'altro che "volontario", qualora, per carenza di fondi, i lavoratori stipendiati non godano dei livelli di tutela (in termini, ad esempio, di protezione sociale) a cui, per legge, avrebbero diritto.

Il capitale sociale come finalità a se stante

Benché l'attivazione di capitale sociale sia importante per ogni tipo di processo produttivo, le finalità che ne stanno alla base possono variare considerevolmente. Nel caso delle imprese for-profit, controllate dagli azionisti, il capitale sociale serve ad aumentare la produttività dei fattori di produzione, e quindi ad incrementare gli utili sul capitale investito; i proprietari dell'impresa, cioè, utilizzano il capitale sociale allo scopo di meglio perseguire i propri interessi finanziari. Nelle imprese sociali, invece, il capitale sociale costituisce un patrimonio destinato a sostenere progetti di intervento che, in un modo o nell'altro, contengono sempre una dimensione di interesse per la comunità.

¹⁰ A tale proposito, rimandiamo nuovamente al contributo di Borzaga e Bacchiega (capitolo 8).

In questo quadro assume piena rilevanza la distinzione di Gui (1995) tra i benefici di tipo intrinseco e quelli strumentali che è possibile trarre dal capitale sociale. L'autore suggerisce una correlazione tra il concetto di capitale sociale e quello di "beni relazionali", definiti come "una risorsa (una forma di capitale) di tipo intangibile, frutto di interazioni sociali consolidate e durature".

Anche i beni relazionali, secondo Gui, possono essere analizzati alternativamente secondo un'ottica strumentale, oppure "finalistica"; nello stesso modo, come egli dimostra, lo sviluppo di capitale sociale dipende dal riconoscimento sociale che viene dato al suo aspetto positivo intrinseco, ossia a quello non strumentale. Nelle imprese sociali, quindi, possiamo ipotizzare che l'accumulazione di capitale sociale rappresenti uno scopo in sé e per sé; come ci ricorda Evers, è proprio per questo che si può dire che l'impresa sociale, oltre ad attivare capitale sociale, è in grado anche di riprodurlo.

Lo sviluppo di un progetto di intervento sociale, insomma, è strettamente legato alla capacità di promuovere capitale sociale. Nei volontari, per effetto della loro libera partecipazione, matura un senso di appartenenza comunitaria che si traduce o nel rafforzamento delle reti parentali (come quelle di tipo familiare o etnico) o nello sviluppo, insieme ad altri individui, di un progetto nel quale "ciò che motiva ad agire è la presenza di una forte identità civile" (Evers, 1997, p. 154).

Laddove le relazioni interpersonali vanno al di là di un interesse strumentale o strategico, si possono creare opportunità di maggiore comprensione reciproca, frutto dell'"appartenenza a un gruppo i cui membri sanno di condividere, in qualche modo, un destino comune" (Defourny, Favreau e Laville, 1998, p. 31), come tanti importanti sociologi – dall'epoca di Tocqueville sino a quella, contemporanea, di Touraine – hanno avuto modo di osservare.¹¹

In questa prospettiva, particolare rilievo assume, nell'ambito delle componenti dell'impresa sociale, la forza del legame associativo. Come è emerso da diverse ricerche, lo sviluppo delle realtà dell'economia sociale è sovente il frutto del superamento degli interessi individuali, grazie all'influenza positiva esercitata sulle performance economiche dalla reciproca comprensione tra i soggetti coinvolti nell'impresa.

¹¹ Cfr. De Tocqueville (1992) e Touraine (1975).

Dal punto di vista storico, l'attivazione di capitale sociale all'interno del terzo settore (o dell'economia sociale) è un fenomeno a cui si è assistito ogni qualvolta si è realizzato un legame sociale forte tra i componenti di una medesima categoria. Nella situazione contemporanea, tuttavia, non sempre questa "costante storica" è risultata confermata: per esempio, nel caso delle imprese sociali multi-stakeholder varie ricerche hanno dimostrato la presenza di "un livello di omogeneità modesto tra i diversi soggetti fondatori" (Defourny, Favreau e Laville, 1998, p. 330).

In tali casi, ciò che sta alla base di un progetto di intervento può essere, più che una qualche omogeneità, una comune convinzione circa l'impossibilità di risolvere un certo problema ricorrendo alle istituzioni esistenti.

Imprese sociali, capitale sociale e democrazia

Per comprendere i processi attraverso cui un gruppo di persone, con un problema in comune, riesce a dare vita a un'attività imprenditoriale, è necessario mettere in relazione la dimensione economica e quella politica dell'impresa sociale.

Benché l'economia e la sociologia politica siano ambiti di ricerca tra loro distinti, per apprezzare le peculiarità del capitale sociale delle imprese sociali occorre fare uso, congiuntamente, di entrambe.

La particolarità del capitale sociale promosso da tali imprese sta, anzitutto, nel fatto che esse permettono ai cittadini di intervenire direttamente nella gestione dei problemi quotidiani dei promotori o degli utenti; in quest'ottica, un concetto prezioso per l'analisi delle imprese sociali è quello, di derivazione politica, di "spazio pubblico" o di "sfera pubblica", a partire dalla definizione che ne danno autori come Habermas e Giddens.

Le imprese sociali dimostrano la propria capacità di innovazione laddove riescono a costituire delle "aree intermedie" (Evers, 1995), in cui promuovono l'attivazione e il trasferimento di capitale sociale dalla sfera del privato a quella del pubblico.

La sfera pubblica, secondo Jurgen Habermas, può essere definita come

"un ambito della vita sociale degli individui entro il quale è possibile la creazione di qualche cosa di simile a un'opinione pubblica. Vi è garantito libero accesso a tutti i cittadini... I cittadini agiscono come

«corpo pubblico» ogni qualvolta si possono confrontare liberamente – ossia nella garanzia della libertà di riunione, di associazione e di opinione – su questioni di interesse della collettività.» (Habermas, 1974, p. 49)

Esiste una chiara differenza, pertanto, tra sfera pubblica e sfera privata. Nella prima, i membri di una stessa comunità, attraverso le argomentazioni di cui fanno razionalmente uso nel dibattito pubblico, contribuiscono alla creazione di un'opinione pubblica; questa dimensione normativa emerge in particolare in tutte le autonome sfere pubbliche che costituiscono liberi forum di dibattito e di risoluzione delle controversie (Habermas, 1992). Queste sfere pubbliche, aperte al confronto tra portatori di interessi diversi, funzionano da spazi pubblici a sé (Calhoun, 1992) e, dando direttamente voce alle singole persone, permettono di sviluppare una comprensione condivisa del bene pubblico comune. Esse promuovono lo sviluppo della riflessività nella società civile, mettendo in discussione aspetti delle relazioni sociali che, sino a quel momento, soltanto pochi esperti avevano messo in luce (Giddens, 1997). Le imprese sociali, al pari di altre forme associative, nascono come “dimensione dello spazio pubblico nella società civile” (Evers, 1995, p. 159) e promuovono la creazione, sulla base di relazioni di prossimità, di autonome sfere pubbliche all'interno della società civile. Queste sfere pongono i cittadini, coinvolti a titolo diverso da quello di consumatori o beneficiari di servizi sociali, nelle condizioni di organizzare attività ritenute rilevanti a fronte dei problemi con cui si misurano; organizzate sulla base di relazioni di tipo interpersonale, tali sfere sono una componente essenziale della “sfera concreta dell'intersoggettività”,¹² caratterizzata da codici culturali specifici, e permettono – per il tramite dell'azione collettiva – la produzione di beni e servizi innovativi.

Rispetto all'ambito dell'economia familiare, informale e sommersa, queste “sfere pubbliche di prossimità” si contraddistinguono per la loro apertura verso l'esterno: in ultima analisi, esse mettono in discussione la predominanza della sfera privata, con il risultato di “aprire spazi al dialogo pubblico, immettere nell'ambito di ciò che merita di essere discusso aspetti della condotta sociale che in precedenza apparivano

¹² Per ricorrere all'espressione di Godbout e Caillé (1993).

scontati o stabiliti una volta per tutte dalle pratiche tradizionali” (Giddens, 1997, p. 149).

Le imprese sociali attive nei servizi alla persona rappresentano una chiara illustrazione di quanto osservato: nell'ambito di tali servizi, infatti, esse operano per rendere più equi i percorsi di accesso, manifestando particolare sensibilità alle esigenze degli utenti. Nel caso delle organizzazioni che si occupano di cura domiciliare, ad esempio, l'essenza della mission perseguita sta nella salvaguardia degli equilibri interni al nucleo familiare; l'intervento degli operatori è volto a stemperare le inevitabili tensioni che si generano, con misure di coinvolgimento sia degli anziani che dei familiari nella definizione del concreto intervento assistenziale. Il modello di relazione “tripartita” – che coniuga gli interessi dell'associazione, degli utenti e dei lavoratori retribuiti – non conferisce soltanto un ruolo attivo alle famiglie, ma le mette anche in grado di far sentire la propria voce e valutare, collettivamente, la situazione in cui sono inserite. Ciò che si rivela decisivo nel dare vita a un'impresa sociale è il ruolo rivestito degli utenti (o da altri stakeholder che li rappresentano), sia che costoro agiscano in proprio, sia che si associno con imprenditori o richiedano l'intervento di professionisti che – grazie alla propria partecipazione “dall'interno” al sistema dei servizi – divengono consapevoli della presenza di una domanda non soddisfatta (Ben-Ner e Van Hoomissen, 1991). A prescindere dalle appartenenze istituzionali, il coinvolgimento delle persone nell'impresa rappresenta il vero fattore critico: è la capacità di mettere in relazione sistemi e logiche normalmente separati, infatti, ciò che permette di “focalizzare” i problemi in modo nuovo, fino a rintracciare, in essi, delle inattese potenzialità.

L'autonomia della sfera pubblica di prossimità rappresenta, a sua volta, un elemento ancora più decisivo del partenariato tra diverse istituzioni. Lo scopo, infatti, diventa quello di superare la logica della mera “funzionalità”, organizzando i servizi in conformità al punto di vista espresso dalla “esperienza reale” (per usare ancora il termine di Habermas) degli utenti, mediata dal capitale sociale di questi ultimi. Le imprese sociali, in altri termini, si fondano su tre ambiti di riferimento: la vita quotidiana degli individui, gli scambi e le relazioni di tipo simbolico che caratterizzano la cultura di una data comunità e, non da ultimo, le aspirazioni, i valori e i desideri degli utenti. È la simultanea

valorizzazione di tutti questi aspetti della sfera pubblica, ciò che rende possibile l'incontro tra domanda e offerta di servizi. Nella prospettiva degli utenti, tali servizi si contraddistinguono per il loro coinvolgimento attivo sin dalla fase di progettazione: tali servizi, pertanto, non sono semplicemente il frutto di ricerche di mercato "calate dall'alto", o di pianificazioni messe in atto dalle autorità pubbliche. Grazie a questo coinvolgimento, le imprese sociali sono in grado di superare l'ostacolo maggiore allo sviluppo dei servizi relazionali che comportano una certa intrusività nella sfera privata degli utenti: l'incompletezza delle informazioni fornite (che è cosa diversa dalla semplice asimmetria delle informazioni disponibili) che provoca insicurezza negli utenti. Grazie alla creazione di sfere pubbliche su scala locale, invece, le imprese sociali rendono più praticabili relazioni di tipo fiduciario; prestando la dovuta attenzione alla gestione dei flussi informativi, al tempo stesso, esse riescono ad aiutare gli utenti a superare il timore di un'indebita intrusione degli operatori nella loro vita privata. Esse riescono a far coincidere una domanda eterogenea attraverso la creazione di un'offerta coerente (Laville e Nyssens, 2000).

L'attivazione di capitale sociale, che le imprese sociali realizzano soprattutto nella fase di *start up*, ha effetti sociali sia interni che esterni, come è stato dimostrato sia nell'ambito dei servizi alla persona, sia in altri ambiti di attività. Abbiamo già avuto modo di vedere come il perseguimento di benefici di tipo collettivo da parte delle imprese sociali sia un elemento intrinseco alla loro attività imprenditoriale: sociologicamente parlando, tali benefici collettivi sono il frutto di un processo di costruzione sociale nell'ambito delle sfere pubbliche di prossimità, ossia delle "sfere di socializzazione che consentono agli individui di integrarsi nella società" (Eme, 1994, p. 217). Con la loro azione, in definitiva, le imprese sociali promuovono legami sociali di natura democratica: attraverso lo sviluppo di reti sociali basate sui principi di partecipazione volontaria, autonomia giuridica e uguaglianza tra i soci, esse riescono a coinvolgere gruppi sociali che – diversamente – potrebbero non sviluppare tali legami.

La mobilitazione e la riproduzione di una forma specifica di capitale sociale

Una delle tipiche difficoltà che un concetto come quello di capitale sociale incontra, è legata alla sua polisemia: come si è visto, infatti, mentre la definizione di Coleman si riferisce alle abilità sociali proprie dei nuclei familiari, o alle reti sociali di appartenenza degli individui, la definizione di Putnam fa riferimento al funzionamento delle organizzazioni e delle reti stesse. Queste due ampie definizioni, benché formalmente diverse, sono accomunate dal medesimo limite: quello di idealizzare le comunità, sottacendo i rapporti di dominanza e di dipendenza che queste possono racchiudere. Un altro assunto che le accomuna è quello di identificare lo sviluppo del capitale sociale con il perseguimento esclusivo di interessi di natura collettiva, senza notare come esso, di fatto, possa essere impiegato anche a beneficio di interessi privati (Paci, 1999; Bianco e Eve, 1999).

A partire dalle osservazioni fin qui proposte, è possibile definire le specificità del capitale sociale delle imprese sociali. Per mettere in luce la capacità di queste ultime di attivare concretamente capitale sociale, grazie alla creazione di sfere pubbliche di prossimità, occorre anzitutto precisare a che tipo di capitale sociale ci si riferisce. Ebbene, non ci interessa – in questa sede – il capitale sociale fondato sulla famiglia, o sulle interazioni sociali interne alla sfera privata: il capitale sociale di cui ci occupiamo si colloca, piuttosto, nell'ambito pubblico. Né ci interessa, d'altra parte, quel capitale sociale che contribuisce a rafforzare i particolarismi locali, i poteri clientelari, i rapporti segreti o poco trasparenti; quello che caratterizza le imprese sociali è piuttosto un capitale sociale che è sinonimo di “capitale civile”.

Se tali imprese sono in grado di produrre un capitale sociale di questo tipo, ciò avviene perché le regole che le caratterizzano prevedono, esplicitamente, la libera adesione e l'uguaglianza tra i soci. Di conseguenza, a differenza delle società di capitali, non è ammessa la presenza di rapporti “sbilanciati”, in cui il potere sia definito dalla partecipazione al capitale di rischio, o il contributo della forza lavoro sia subordinato a quello dei finanziatori.

Un'altra delle ambiguità del dibattito sul capitale sociale riguarda le sue origini: per lo più, infatti, si tende a darne per scontata l'esistenza, spostando l'attenzione sulla modalità di mobilitazione. Ne deriva una

visione deterministica dei processi di sviluppo sociale ed economico, secondo la quale le aree dotate di capitale sociale tendono automaticamente a sfruttare appieno le proprie capacità produttive, mentre le regioni che ne sono carenti si vengono a trovare relegate in condizioni di sottosviluppo e anomia sociale. Si tratta, come si può vedere, di un'argomentazione tipicamente circolare: lo sviluppo di capitale sociale sembrerebbe possibile, di fatto, soltanto dove il capitale sociale esiste già. In realtà, è possibile andare oltre queste semplificazioni, esaminando le reali modalità di attivazione e di strutturazione del capitale civile.

Dove la presenza di capitale sociale assume maggiore intensità e rilevanza per la vita degli individui, le imprese sociali si trovano nella posizione di trasformarlo, in parte, in fattore di produzione; così facendo, esse facilitano anche la diffusione di capitale civile. Ma persino nelle aree in cui il capitale sociale è sottosviluppato, in realtà, la possibilità di creare imprese sociali non va esclusa a priori; sebbene gli ostacoli siano numerosi, un progetto di servizio alla comunità, tipico dell'impresa sociale, può sempre rappresentare la fonte di nuove iniziative. L'obiettivo di migliorare le condizioni di vita quotidiana di una data comunità, infatti, può stimolare la comune intrapresa di un'attività economica che faciliti la transizione verso la sfera pubblica di un capitale sociale che è ancora limitato alla sfera privata. Con un simile processo, le imprese sociali possono contribuire alla "produzione di capitale sociale anche in situazioni – come quelle del Meridione italiano – in cui, storicamente, questo è sempre mancato" (Harris e De Renzio, 1997, p. 923). Una trasformazione di questo genere, per quanto di non facile attuazione in un ambiente poco favorevole, può comunque assumere un ruolo chiave nei processi di sviluppo endogeno, purché trovi il riscontro di un intervento pubblico adeguato, cioè capace di monitorare con cura le forze sociali in gioco, garantendo loro – al tempo stesso – un sostegno di lungo termine. Una politica di sostegno alle imprese sociali, in questa prospettiva, rappresenta una strategia alternativa agli investimenti in grandi progetti infrastrutturali, capace – nonostante tutti gli ostacoli di cui si è detto – di orientare aree territoriali ritenute prive di capitale sociale verso processi di sviluppo di impronta più democratica.

In conclusione, le componenti economiche e quelle politiche delle imprese sociali appaiono inseparabili. Dal punto di vista economico, uno

dei motori della partecipazione a un'impresa sociale è il perseguimento di scopi di utilità sociale che si lega, inestricabilmente, ai beni o servizi prodotti. Dall'analisi delle imprese sociali non emerge uno specifico modello di proprietà: l'unico denominatore comune, per quanto attiene alla proprietà, è dato dal fatto che tutte queste imprese sono gestite da stakeholder diversi dai portatori di capitali di rischio. Nondimeno, emergono anche caratteristiche strutturali in cui si riflette la dimensione del servizio alla comunità; tra queste caratteristiche vale la pena menzionare il vincolo (o il limite) alla distribuzione degli utili e lo sviluppo di forme di proprietà di tipo multi-stakeholder. L'avere scopi di utilità sociale garantisce, al tempo stesso, l'attivazione di canali di capitale sociale peculiari: il volontariato, le donazioni, lo sviluppo di partnership con le amministrazioni, le imprese e le istituzioni locali, e così via. Dal punto di vista politico, alla comune affiliazione (condizione per intraprendere un'attività collettiva) si accompagna un senso di appartenenza alla comunità politica che favorisce la partecipazione a sfere pubbliche indipendenti, che nascono per effetto di un interesse condiviso per il bene comune.

3. Imprese sociali e relazioni economiche

Così come possono disporre di risorse economiche e forme di proprietà diverse, le imprese sociali sono in grado di attivare modalità diverse di distribuzione dei beni e dei servizi prodotti. O per lo meno, questa è l'ipotesi fatta propria da quegli studiosi che hanno teorizzato un approccio più realistico all'economia e che hanno suggerito una nozione di economia molto estesa, secondo la quale tutte le azioni umane sarebbero il frutto della dipendenza degli individui dai propri simili e dall'ambiente naturale. Un simile modello si pone in contrasto con quell'approccio formalizzato e più restrittivo che riduce i processi economici a scelte di massimizzazione razionali, applicate a partire da condizioni di scarsità. Secondo questo approccio alternativo, che risale a Polanyi, l'economia si può invece concepire alla stregua di un sistema plurale,¹³ che combina, in contesti sociali e politici diversi, i principi

¹³ Cfr. OECD (1996).

economici della reciprocità, del mercato e della redistribuzione (Polanyi, 1983). Il principio del mercato si applica all'incontro tra la domanda e l'offerta di beni e servizi nella prospettiva dello scambio, facilitato dal meccanismo di fissazione dei prezzi, laddove il rapporto tra acquirente e venditore si stabilisce su base contrattuale. Il principio del mercato, tendenzialmente, non ammette che gli attori siano "immersi" in un sistema di relazioni sociali, poiché queste, "nella cultura occidentale contemporanea, sono considerate in modo separato dalle istituzioni interessate ai processi economici" (Maucourant, Servet e Tiran, 1998, p. 15). Di conseguenza, al contrario dei due principi economici che ci accingiamo a trattare, il principio del mercato non necessita di un radicamento nel sistema sociale.

La redistribuzione è quel principio per il quale i processi produttivi fanno capo a un'autorità centrale a cui spetta la responsabilità di destinare i frutti di tali processi. Questo principio presuppone l'esistenza di regole relative alla tassazione e alla redistribuzione: si crea quindi una relazione *de facto* tra un'autorità centrale responsabile del sistema fiscale e tutti gli altri agenti che a tale sistema sono sottoposti; la redistribuzione, in questo scenario, si può concretizzare in prestazioni monetarie o in natura. Essa, inoltre, è definibile come privata quando trae origine da un'istituzione privata, come una società i cui manager dispongono liberamente di impiegare una percentuale degli utili a fini di donazione o di sponsorizzazione; il più importante canale attraverso cui tali fondi sono veicolati è, probabilmente, quello delle fondazioni d'impresa. Nondimeno, la redistribuzione rimane un'attività svolta primariamente dal settore pubblico. La forma moderna assunta dalla redistribuzione pubblica, rappresentata dalle ritenute obbligatorie e dai trasferimenti in cui si traducono i diritti sociali, è rappresentata dal complesso organizzativo dello Stato sociale.

Il principio della reciprocità, infine, descrive una specifica forma di circolazione di beni e servizi tra gruppi o individui, e ha senso soltanto se usato per esprimere una particolare forma di legame sociale fra gli stakeholder. La reciprocità, infatti, è un autentico principio organizzativo di attività economiche, basato sulla convinzione che il dono (o la donazione) sia un atto sociale fondamentale; al tempo stesso, essa contiene una dimensione di paradosso, quello per cui dagli individui e dai gruppi che ricevono i doni ci si attende che esercitino il proprio "libero

volere” contraccambiando questi doni. In sostanza, quanti ricevono un dono sono incoraggiati a ricambiare, ma senza essere sottoposti ad alcuna pressione in tal senso: la decisione spetta esclusivamente a loro. Ne deriva che il dono, più che essere sinonimo di altruismo o di atto gratuito, rappresenta – piuttosto – una complessa combinazione di altruismo e autointeresse. Il ciclo della reciprocità si distingue dallo scambio di mercato perché coinvolge rapporti umani a cui sono sottese aspirazioni di riconoscimento e di potere, e dallo scambio redistributivo perché esso non è imposto coercitivamente da alcuna autorità esterna. Una fondamentale forma di reciprocità è quella che si esercita nell’ambito della famiglia, quella che Polanyi chiama “amministrazione domestica”.

Nel corso della storia si è potuto assistere a svariate combinazioni di questi tre principi. Nel sistema economico contemporaneo è possibile individuare una combinazione specifica che si articola intorno a tre poli:

- *L’economia di mercato.* In questo ambito, la circolazione di beni e servizi dipende essenzialmente dal mercato. Ciò non significa, peraltro, che l’economia di mercato sia il prodotto esclusivo del mercato; semplicemente, il mercato riveste un ruolo prioritario rispetto alle relazioni non di mercato e non monetarie, che assumono rilievo secondario.
- *L’economia non di mercato.* È un ambito dell’economia in cui la responsabilità della produzione e dello scambio di beni e servizi rientra nelle competenze del welfare state. Il settore pubblico – sottoposto a regole stabilite da poteri che sono, a loro volta, sottoposti a controllo democratico – svolge una funzione redistribuiva delle risorse.
- *L’economia non monetaria.* Si tratta di quell’ambito nel quale la circolazione di beni e servizi dipende principalmente dalla reciprocità. Sebbene parecchie relazioni di reciprocità assumano forma monetaria (si pensi alle donazioni), è all’interno dell’economia non monetaria che è possibile osservare gli effetti più importanti della reciprocità, sotto forma di autoproduzione e di economia domestica.

L'impresa sociale e i tre principi economici

Come abbiamo visto, un'impresa sociale prende generalmente forma intorno a un progetto di erogazione di un servizio alla comunità, grazie alla sua capacità di mettere in movimento capitale sociale. L'attivazione di capitale sociale si basa sulle relazioni di reciprocità che si sviluppano nella sfera pubblica: di conseguenza, alla nascita delle imprese sociali contribuiscono anche “le norme di reciprocità e i network di impegno civile” (Putnam, 1996). Una volta superata la fase di *start up*, una variabile chiave è la capacità dell'impresa sociale di mettere, sul lungo periodo, variamente in relazione tra loro pur con le specificità di ciascuna organizzazione, i tre poli dell'economia. Rifacendosi a una concezione pluralistica dell'economia, in termini idealtipici è cioè possibile affermare che un'impresa sociale che vuole svilupparsi in modo coerente con la propria *mission* e servire appieno gli interessi del proprio progetto dovrà essere in grado di realizzare continui processi di “ibridazione” tra i tre principi economici. Le imprese sociali, infatti, combinano abitualmente le risorse che provengono dai tre poli: per quanto si specializzino nell'attrarre donazioni e volontari, esse possono anche partecipare ai rapporti di mercato (vendendo i propri servizi) e/o a relazioni di tipo redistributivo, ricorrendo ai contributi pubblici per il finanziamento dei servizi erogati. Questo non significa, naturalmente, che le imprese sociali facciano sempre uguale uso delle tre tipologie di risorse (di mercato, non di mercato e non monetarie); vuol dire soltanto che per le imprese sociali l'ibridazione rappresenta una preziosa strategia di consolidamento. La complementarità fra risorse monetarie e non, in un'impresa di questo tipo, serve a garantire l'autonomia (grazie alla pluralità di legami attivati) e la sostenibilità economica. Ibridazione non significa solo investire, nel lungo periodo, sull'attivazione dei tre tipi di risorse economiche; significa anche costruire un equilibrio tra le diverse risorse, attraverso la negoziazione tra i partner, in modo coerente con le finalità di ogni progetto. In questo senso, la strategia delle imprese sociali si differenzia nettamente da quella delle organizzazioni di terzo settore tradizionali, che finanziavano le proprie attività di utilità sociale con risorse provenienti primariamente dal meccanismo redistributivo.

Parlare di ibridazione rimanda anche al fatto che i tre ambiti dell'economia operano in sinergia, piuttosto che in isolamento. In quest'ottica, si comprende meglio anche la realizzazione di benefici a

favore della collettività: ad esempio, il ruolo delle relazioni redistributive e di reciprocità si può spiegare a partire dalla dimensione del servizio alla comunità, tipica di tali imprese. In altri termini, la presenza di benefici di natura collettiva rende inefficiente un finanziamento su base di mercato: i meccanismi di mercato, infatti, escludono che si prenda in considerazione la produzione di esternalità collettive o questioni di equità. In tali condizioni, allora, diventa giustificabile l'intervento dello Stato. Ma la natura intrinsecamente standardizzata dell'intervento pubblico, con la sua dipendenza da processi di tipo politico, si traduce in una limitata capacità di individuare l'evoluzione della domanda di servizi, e di promuovere risposte innovative. Come hanno argomentato gli studiosi delle organizzazioni non profit, queste ultime – che occupano una posizione di maggiore prossimità alle nuove domande sociali e godono di maggiore autonomia – svolgono spesso una rilevante funzione di innovazione sociale, rispondendo con grande flessibilità ai nuovi bisogni (Salamon, 1997). Il volontariato e le donazioni che sono tipici delle imprese sociali sono infatti in grado di introdurre nei servizi elementi di innovazione importanti. Allo stesso tempo, tuttavia, molte delle organizzazioni non profit e delle imprese sociali soffrono di limiti strutturali, come quello di dover ricreare continuamente nuove risorse di volontariato – limiti, peraltro, ai quali possono porre rimedio i contributi pubblici. Quando ciò avviene si ha tuttavia quella che Salamon ha definito una “diminuzione della filantropia”. Tra gli altri limiti di queste organizzazioni, occorre ricordare la tendenza a dare sostegno soltanto a gruppi o a cause particolari (“particolarismo filantropico”), oltre al fatto che certi attori possono avere facoltà di decidere personalmente il tipo di servizi che saranno erogati, dal momento che assumono il ruolo di sovventori (“paternalismo filantropico”). La sostenibilità e la crescita delle imprese sociali sono quindi legate al riconoscimento, da parte degli enti pubblici finanziatori, del peculiare contributo alla comunità garantito da tali imprese, sotto forma di servizi che altre imprese non sono in grado di produrre.

Ciò su cui è necessario riflettere, a nostro giudizio, è l'insieme delle caratteristiche distintive delle imprese sociali rispetto ad altre forme di impresa. Quel che più le caratterizza non è il semplice sviluppo di nuove combinazioni di finanziamenti pubblici e privati; l'elemento distintivo è piuttosto la capacità di mettere in circolo capitale sociale, grazie a

relazioni di reciprocità, in funzione di un progetto che contiene, tra i propri obiettivi, la dimensione del servizio alla comunità. Questa dimensione mette l'impresa sociale nelle condizioni di creare un ambiente fertile per lo sviluppo di relazioni di reciprocità (sotto forma di volontariato e di donazioni) e di tenere sotto controllo, al tempo stesso, determinati costi. Come testimoniano i diversi processi di ibridazione fra i tre principi economici, le imprese sociali cercano di fare uso di ogni tipo di relazione coerente con la mission che si sono date; né va dimenticato, inoltre, che tale ibridazione prende forma nella sfera pubblica, ciò che assume massima importanza quando si tratta di attivare o generare capitale sociale.

L'ibridazione come resistenza all'isomorfismo istituzionale

In ultima analisi, la credibilità e la tenuta nel tempo delle imprese sociali derivano dalla loro capacità di mantenere un radicamento costante nel terreno dell'economia civile e solidale; in altre parole, la loro attività economica deve rimanere radicata nelle pratiche della solidarietà e nel riferimento ai principi di giustizia ed eguaglianza. Impresa e solidarietà non entrano in contraddizione tra loro, giacché gli individui si riuniscono su base volontaria per intraprendere un'azione comune capace di creare un processo produttivo e di generare nuovi posti di lavoro, modellando al tempo stesso una nuova solidarietà sociale, tutelando e rafforzando la coesione sociale.

Tuttavia, come hanno mostrato le esperienze dell'economia sociale, se nel corso del tempo le caratteristiche distintive di questa "terza forza" non vengono adeguatamente valorizzate, potrà gradualmente subentrare una deriva verso l'isomorfismo istituzionale.¹⁴ Talune cooperative hanno assunto caratteristiche sempre più vicine a quelle delle altre forme di imprese di capitali operanti secondo il principio del mercato.¹⁵ Allo stesso modo, certe società mutualistiche, in virtù della loro integrazione

¹⁴ In merito al concetto di isomorfismo istituzionale, si vedano Di Maggio e Powell (1993); Enjolras (1996); Kramer (2000).

¹⁵ Una volta ammesso questo, va anche riconosciuto che il fenomeno ha suscitato un dibattito vivace nel movimento delle cooperative di lavoro, fino all'adozione, al Congresso di Lille nell'ottobre del 1997, del testo che segue: "Il movimento cooperativo intende operare nella direzione del raggiungimento di uno status specifico, sulla linea tracciata dalle cooperative sociali italiane, che rifletta uno spirito di partnership innovativo tra utenti, volontari e lavoratori retribuiti".

nel sistema pubblico di welfare si sono sostanzialmente trasformate in semplici riproduzioni degli organismi della pubblica amministrazione; una simile evoluzione ha determinato una significativa ridefinizione della loro mission iniziale.

Anche se non va disconosciuto il ruolo delle imprese sociali nel fare emergere nuove domande sociali e nell'introdurre politiche e servizi innovativi, la tendenza a fare affidamento quasi esclusivo sui finanziamenti pubblici potrebbe indicare che le relazioni di reciprocità possono anche andare incontro a un declino nel corso del tempo. Per evitare simili percorsi involutivi è possibile valorizzare la produzione di esternalità collettive legata all'erogazione di determinati servizi, introducendo nuove politiche di tipo redistributivo dalle quali tutte le imprese, in un contesto aperto alla concorrenza, possano trarre beneficio. Attraverso politiche del lavoro attive, tutte le imprese potrebbero, ad esempio, essere incoraggiate a reintegrare i lavoratori espulsi dal mercato.

Tuttavia, per quanto i governi possano incentivare la produzione di benefici a favore della collettività, l'esperienza ha dimostrato che l'impegno civile e l'attivazione delle risorse della reciprocità rimangono essenziali per realizzare obiettivi di utilità sociale. Le imprese sociali, in virtù della loro capacità di promuovere il coinvolgimento dei volontari e delle reti sociali, rivestono un ruolo peculiare nel consolidamento del capitale sociale; la partecipazione degli stakeholder (volontari, utenti e lavoratori), al tempo stesso, può dare vita a un cospicuo "capitale" di fiducia, che per determinati servizi si rivela fondamentale. In questo modo è possibile limitare i comportamenti opportunistici che possono emergere per due ordini di ragioni: a) l'assetto del management delle imprese sociali le rende vulnerabili ai rischi e alle incertezze; b) le loro interazioni con l'ente pubblico si possono tradurre in situazioni di dipendenza finanziaria.

Conclusioni

L'approccio teorico che abbiamo proposto in questo capitolo, così come quello elaborato dagli economisti neoistituzionalisti,¹⁶ parte dall'analisi delle istituzioni economiche esistenti; tuttavia, esso si spinge al di là del funzionalismo che, a partire da criteri di efficienza legati alla riduzione dei costi di transazione, finisce per ritenere le istituzioni esistenti come le uniche possibili. Secondo il nostro approccio, per evitare di naturalizzare o assolutizzare le istituzioni esistenti,¹⁷ è necessario comprenderne le origini, il che – a sua volta – richiede strumenti analitici di tipo sociologico, storico e giuridico.¹⁸

Come abbiamo visto, dall'analisi delle imprese sociali non emerge un unico modello di proprietà, bensì, quale denominatore comune, il fatto che la gestione spetta a stakeholder diversi da coloro che apportano il capitale di rischio. Al punto di partenza delle imprese sociali si pone l'attivazione di capitale sociale in funzione di un progetto condiviso, tra i cui obiettivi è presente anche una dimensione di servizio alla comunità; tale dimensione si può tradurre, nell'ambito delle caratteristiche strutturali di tali imprese, nel vincolo (o nel limite) alla distribuzione di utili e nello sviluppo di modelli di proprietà di tipo multi-stakeholder. La presenza di scopi di utilità sociale, d'altra parte, è ciò che permette l'attivazione di forme specifiche di capitale sociale: la partecipazione di volontari, le donazioni, lo sviluppo di partenariati a livello locale. In altri termini, dalle relazioni di reciprocità che si sviluppano nella sfera pubblica traggono origine veri e propri progetti economici. Gli stakeholder dell'iniziativa, a loro volta, vi possono partecipare attivamente nella convinzione che, producendo benefici di tipo collettivo per alcuni soggetti o per la società nel suo insieme, contribuiscono anche alla democratizzazione delle relazioni economiche: una delle dinamiche propulsive di questa comune assunzione di responsabilità, anzi, è data proprio dal desiderio di perseguire obiettivi di utilità sociale. L'imprenditorialità sociale o civile che si riflette nelle imprese sociali, si caratterizza sia per questo elemento, sia per la rivendicazione della

¹⁶ Facendo riferimento, idealtipicamente, a Williamson (1975).

¹⁷ Per ricorrere all'espressione di Barber (1995).

¹⁸ Per un esame critico dell'economia neoistituzionalista sotto questo profilo, cfr. Granovetter (1985).

propria indipendenza, che potrebbe mantenere tali imprese al riparo dal controllo sia degli enti pubblici che di azionisti privati.

Oltre alle risorse provenienti dai consumatori le prospettive delle imprese sociali dipendono dalla loro capacità di assicurarsi risorse derivanti dalla redistribuzione pubblica. La loro traiettoria di sviluppo, pertanto, è interdipendente con quella delle politiche pubbliche: è per questo che la questione del futuro delle imprese sociali rimane apertissima. Se il processo che le ha portate a istituzionalizzarsi le ha rese sempre più autonome, si tratta ora di evitare che esse vengano a dipendere da un'unica fonte di finanziamento. A questo fine, le imprese sociali dovranno al tempo stesso cercare di riprodurre la propria base di capitale sociale e mantenere i finanziamenti derivanti dal contributo della redistribuzione pubblica, nonché dalla vendita dei servizi secondo i principi del mercato. Possiamo concludere, quindi, che la tensione tra autonomia e isomorfismo istituzionale, che si traduce nell'ibridazione tra le tre polarità economiche di cui si è detto, continuerà a rappresentare una caratteristica ineliminabile delle imprese sociali.

Bibliografia

- Aglietta M. (1976), *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.
- Barber B. (1995), *All Economies Are Embedded: The Career of a Concept, and Beyond*, "Social Research", 62, 2, pp. 387-413.
- Ben-Ner A. e Van Hoomissen T. (1991), *Non Profit Organisations in the Mixed Economy*, "Annals of Public and Co-operative Economics", 4, pp. 519-50.
- Bianco M.L. e Eve M. (1999), *I due volti del capitale sociale. Il capitale sociale individuale nello studio delle disuguaglianze*, in Laville J.L. e Mingione E. (a cura di), *La nuova sociologia economica. Una prospettiva europea*, "Sociologia del lavoro", 73.
- Borzaga C. e Mittone L. (1997), *The Multi-stakeholder versus the Nonprofit Organization*, Working Paper n. 7, Università degli Studi di Trento.
- Boyer R. (1995), *Vers une théorie originale des institutions économiques*, in Boyer R. e Saillard Y. (a cura di), *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Caillé A. (1993), *La démission des clercs*, Paris, La Découverte.
- Calhoun C. (a cura di) (1992), *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press.
- Callon M. (1999), *La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités?*, in Foray D. e Mairesse J. (a cura di), *Innovations et performances*, Paris, Editions de l'École des hautes Etudes an Sciences Sociales.

- Coleman J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Co-operative Union of Canada (1985), *Social Auditing: A Manual for Co-operative Organisations*, Toronto, CUC, Social Audit Task Force.
- Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.
- De Tocqueville A. (1992), *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli.
- Di Maggio P. e Powell W.W. (1993), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, "American Sociological Review", 48, pp. 147-60.
- Eme B. (1993), *Lecture d'Habermas et éléments provisoires d'une problématique du social solidariste d'intervention*, Paris, CRIDA-LSCI, IRESCO-CNRS.
- Eme B. (1994), *Insertion et économie solidaire*, in Eme B. e Laville J.L. (a cura di), *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Enjolras B. (1996), *Associations et isomorphisme institutionnel*, "Revue des études coopératives, mutualistes et associatives", 75, 261, pp. 68-76.
- Evers A. (1995), *Part of the Welfare Mix: The Third Sector As an Intermediate Area*, "Voluntas", 6, 2, pp. 159-182.
- Evers A. (1997), *Le tiers-secteur au regard d'une conception pluraliste de la protection sociale, in Produire les solidarités. La part des associations*, Paris, MIRE – Rencontres et Recherches.
- Evers A. e Schulze-Böing M. (1998), *Mobilising Social Capital: The Contribution of Social Enterprises to Strategies against Unemployment and Social Exclusion*, Bruxelles, paper per un seminario EMES.
- Fourastié J. (1998), *Préface*, in Gaspard M., *Les services contre le chômage*, Paris, Syros.
- Giddens A. (1997), *Oltre la destra e la sinistra*, Bologna, Il Mulino.
- Godbout J. e Caillé A. (1993), *Lo spirito del dono*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Granovetter M. (1985), *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, "American Journal of Sociology", 91, 3, pp. 481-510.
- Granovetter M. (1992), *Economic Institutions As Social Constructions: A Framework for Analysis*, "Acta Sociologica", 35.
- Gui B. (1991), *The Economic Rationale for the Third Sector*, "Annals of Public and Co-operative Economics", 62, 4, pp. 551-572.
- Gui B. (1995), *On "Relational Goods": Strategic Implications of Investment in Relationship*, Università di Venezia, Dipartimento di Scienze Economiche.
- Habermas J. (1974), *The Public Sphere*, "New German Critique", 3.
- Habermas J. (1986), *L'espacio public*, Paris, Payot.
- Habermas J. (1988), *Vingt ans après: la culture politique et les institutions en RFA*, "Le Débat", Paris, Gallimard.
- Habermas J. (1992), *L'espacio public, 30 ans après*, "Quaderni", 18, pp. 161-88.
- Hansmann H. (1987), *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, in Powell W.W. (a cura di), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.

- Hansmann H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press.
- Harris J. e De Renzio P. (1997), *Missing Link or Analytically Missing?: The Concept of Social Capital*, "Journal of International Development", 9, 7, pp. 919-37.
- James E. e Rose-Ackerman S. (1986), *The Non-Profit Enterprise in Market Economies: Fundamentals of Pure and Applied Economics*, London, Harwood Academic Publishers.
- Kramer R.M. (2000), *A Third Sector in the Third Millennium?*, "Voluntas", 11, 1, pp. 1-24.
- Laville J.L. (1992), *Les services de proximité en Europe*, Paris, Syros Alternatives.
- Laville J.L. (1998), *L'économie solidale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Laville J.L. e Sainsaulieu R. (a cura di) (1998), *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Laville J.L. e Gardin L. (a cura di) (1999), *Le iniziative locali in Europa. Un bilancio economico e sociale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Laville J.L. e Nyssens M. (2000), *Solidarity-Based Third Sector Organisations in the "Proximity Services" Field: A European Francophone Perspective*, "Voluntas", 11, 1, pp. 67-84.
- Laville J.L., Borzaga C., Defourny J., Evers A., Lewis J., Nyssens M. e Pestoff V.A. (2000), *Tiers système: une définition européenne*, in *Les entreprises et organisations du troisième système*, Action pilote "Troisième système et emploi" de la Commission européenne, Liège, CIRIEC.
- Levesque B. (1997), *Démocratisation de l'économie et économie sociale*, in Laflamme G. et al. (a cura di), *La crise de l'emploi*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Levesque B. e Vaillancourt Y. (1998), *L'institutionnalisation de la nouvelle économie sociale au Québec*, Montreal, Université du Québec.
- Lipietz A. (1996), *La société en sablier*, Paris, La Découverte.
- Maheu L. (1991), *Identité et enjeux du politique*, in Maheu L. e Sales A. (a cura di), *La recomposition du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Mappa S. (a cura di), *Développer par la démocratie?*, Paris, Karthala.
- Maucourant J., Servet J.M. e Tiran A. (1998), *La modernité de Karl Polanyi*, Paris, L'Harmattan.
- Maurice M., Sellier F. e Silvestre J.J. (1982), *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, Paris, PUF.
- Mauss M. (1923), *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, "L'Année sociologique".
- Merrien F.X. (1990), *État et politiques sociales: contribution à une théorie néo-institutionnaliste*, "Sociologie du travail", 32, 3.
- Milgrom P. e Roberts J. (1992), *Economics, Organisation and Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall International.
- Mingione E. (1991), *Fragmented Societies: A Sociology of Economic Life Beyond the Market Paradigm*, Oxford, Blackwell.
- OECD (1996), *Reconciling Economy and Society. Towards a Plural Economy*, Paris, OECD.

Ortmann A. e Schlesinger A.M. (1997), *Trust, Repute and the Role of Non-Profit Enterprises*, "Voluntas", 8, pp. 97-119.

Paci M. (1999), *Alle origini dell'imprenditorialità e della fiducia interpersonale nelle aree a economia diffusa*, in Laville J.L e Mingione E. (a cura di), *La nuova sociologia economica. Una prospettiva europea*, "Sociologia del lavoro", 73.

Perroux F. (1960), *Économie et société*, Paris, PUF.

Pestoff V.A. (1998), *Beyond Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot, Ashgate.

Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi.

Polanyi K. (1983), *La sussistenza dell'uomo. Il ruolo dell'economia nelle società antiche*, Torino, Einaudi.

Preston A. (1993), *Efficiency, Quality and Social Externalities in the Provision of Day Care: Comparisons of Nonprofit and For-Profit Firms*, "The Journal of Productivity Analysis", 4, pp. 164-182.

Putnam R.D. (1993), *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, "The American Prospect", 13, pp. 35-42.

Putnam R.D. (1996), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.

Razeto L. (1998), *Economía de la solidaridad y mercado democrático. Fundamentos de una teoría económica comprensiva*, Santiago de Chile, PET.

Rose-Ackerman S. (a cura di) (1986), *The Economics of Non-profit Institutions*, New York, Oxford University Press.

Sabel C. e The Leed Programme (1996), *Partenariats locaux et innovation sociale*, Paris, OECD.

Salamon L. (1987), *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State*, "Journal of Voluntary Action Research", 16, 2, pp. 29-49.

Strobel P. (1995), *Service public, fin de siècle*, in Gremion C. (a cura di), *Modernisation des services publics*, Paris, La Documentation Française.

Touraine A. (1975), *La produzione della società*, Bologna, Il Mulino.

Viviani M. (1995), *Tools of Co-operative Identity: Fixing Values in Turbulent Conditions*, Manchester, ICA Conference Paper.

Weber M. (1980), *Saggi sulla dottrina della scienza*, Bari, De Donato.

Weber M. (1993), *Storia economica: linee di una storia universale dell'economia e della società*, Roma, Donzelli.

Williamson O.E. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press.

World Bank (1997), *Annual Report*, Oxford, Oxford University Press.

Zukin S. e Di Maggio P. (1990), *Structures of Capital: The Social Organisation of the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Capitolo 11

La gestione delle imprese sociali: problemi e prospettive

Carlo Borzaga¹ e Luca Solarì²

Introduzione

Al crescere dell'importanza e delle dimensioni delle imprese sociali, coloro che le dirigono si trovano a svolgere un compito sempre più impegnativo: non devono soltanto gestire e legittimare l'attività delle proprie organizzazioni, ma devono anche trovare i modi opportuni per valorizzarne gli aspetti distintivi – quali la compatibilità tra la mission sociale e i vincoli di efficienza, la partecipazione dei volontari e quella dei lavoratori retribuiti, la predisposizione di forme di governance allargata.

Come è emerso dai capitoli precedenti, le imprese sociali hanno caratteristiche specifiche non solo rispetto alle organizzazioni for-profit e a quelle del settore pubblico, ma anche rispetto alle non profit tradizionali (Steinberg, 1997). Mentre queste ultime, infatti, si misurano ancora con i problemi che scaturiscono dalla loro poliedrica identità (Young, 2000), le imprese sociali si confrontano con sfide ben più impegnative: il loro carattere innovativo si muove sullo sfondo di uno scenario sempre più competitivo entro cui operano, oltre le imprese sociali, anche organizzazioni pubbliche, for-profit e non profit tradizionali.

Queste ultime sono accomunate dal problema della definizione di una identità specifica (Young, 2000), che peraltro il modello dell'impresa sociale, alquanto ibrido e scarsamente definito, rende spesso difficile focalizzare.

A questa natura “ibrida” contribuiscono diversi ordini di fattori, tra cui è utile ricordare quelli che seguono:

¹ Università di Trento e ISSAN.

² Università di Trento e Università Statale di Milano.

- un'impresa sociale è “essenzialmente un'organizzazione (privata) volta a realizzare qualche scopo di utilità sociale” (Young, 2000, p. 18), che deve fare da collettore, oltre che delle tradizionali risorse tipiche delle organizzazioni non profit (ossia il volontariato e le donazioni), anche di entrate di carattere commerciale (derivanti da clienti sia pubblici che privati). Come ricorda Preston (1989a), le organizzazioni non profit si contraddistinguono, fra l'altro, per il fatto di essere specializzate nella produzione di beni o servizi caratterizzati da esternalità positive. Le imprese sociali, in particolare, producono beni di natura privata caratterizzati da esternalità positive, o si caratterizzano per il fatto di condividere una dimensione distribuiva. Esse incentivano di conseguenza anche “la concorrenza delle imprese private, che finiscono per vendere, sullo stesso mercato, prodotti similari” (Kingma, 1997, p. 140). Le for-profit, infatti, possono erogare il medesimo prodotto, ma internalizzando le esternalità positive, e senza farsi carico di alcun obiettivo sociale. Per esempio, un'organizzazione for-profit può entrare in competizione con un'impresa sociale nella fornitura, per conto di un ente locale, di un servizio di assistenza domiciliare: i requisiti formali del contratto potrebbero essere soddisfatti anche se l'impresa non si preoccupasse del benessere dei clienti, nel caso costoro desiderassero un servizio migliore, un numero maggiore di ore di assistenza, o relazioni interpersonali più curate. È per la loro capacità di creare esternalità positive che, a giudizio di molti, le imprese sociali dovrebbero godere di un certo sostegno dell'ente pubblico;
- il carattere ibrido delle imprese sociali assume maggiore rilevanza se si tiene conto del fatto che la nozione di “bene sociale” è intrinsecamente ambigua. Le imprese sociali, infatti, si differenziano dalla maggior parte delle organizzazioni non profit perché non producono, normalmente, beni pubblici (il cui consumo è non escludibile e non rivale) né beni collettivi (escludibili, ma non rivali) bensì soprattutto beni caratterizzati da una domanda individuale, ma che producono anche utilità sociale. Va notato, sotto tale profilo, che la produzione di esternalità positive causa un aumento dei costi di produzione e che, al tempo stesso, il suo riconoscimento è legato alle preferenze di attori “esterni”, come le autorità pubbliche e le comunità locali, e può variare nel tempo. Non esiste, pertanto, una definizione

- universalmente valida di utilità sociale, a meno che non si faccia riferimento a contesti istituzionali delimitati, nel tempo e nello spazio;
- per effetto della propria mission multi-dimensionale, le imprese sociali devono essere in grado di gestire attività commerciali – che richiedono di per sé pratiche manageriali adeguate e orientate all'efficienza oltre che all'efficacia (Herman e Renz, 1998) – e nello stesso tempo garantirsi risorse gratuite come quelle provenienti dalle donazioni e dal volontariato. Insieme al passaggio dalla centralità delle donazioni e dei contributi pubblici (prerogativa delle non profit tradizionali, specie negli Stati Uniti) a quella della produzione di beni e servizi, si assiste al passaggio da un equilibrio incentrato su attività di advocacy e fund raising, a un nuovo assetto incentrato sulla gestione della qualità e della soddisfazione dei clienti, elementi che impongono una maggiore efficienza operativa;
 - infine, la grande maggioranza delle imprese sociali ha natura multi-stakeholder e si fonda sulla partecipazione allargata a lavoratori, volontari e/o clienti; per questo, i loro obiettivi rischiano di essere resi poco chiari dalla necessità di tener conto e di conciliare interessi diversi nell'ambito della gestione dell'impresa.

Il carattere ibrido delle imprese sociali, quale risultato di tutti questi fattori, ostacola non poco la loro legittimazione e quella del loro management. Senza godere ancora di una piena legittimazione, l'identità delle imprese sociali si deve misurare con uno scenario che comporta ulteriori sfide: quelle dell'ambiente economico, sociale e politico, che assume per lo più un atteggiamento piuttosto passivo nei confronti di tali organizzazioni e del loro sviluppo. Inoltre, nella letteratura scientifica sul management non è disponibile nessun approccio specifico alla gestione delle imprese sociali. Gli approcci al management pubblico, infatti, fanno troppo riferimento alla burocrazia e alla semplificazione; la letteratura manageriale sul for-profit non è in grado di tenere conto della mission e dei valori sociali di queste nuove imprese; le stesse teorie manageriali riferite alle non profit non tengono spesso conto dei vincoli all'efficienza che caratterizzano l'impresa sociale, prestando più attenzione alle attività di fund raising e di networking sociale.

In questo capitolo analizzeremo quindi le sfide che occorre affrontare per sviluppare un nuovo e specifico modello di management per le im-

prese sociali adottabile dai responsabili di tali organizzazioni. Considereremo anzitutto le sfide di provenienza interna ed esterna, suggerendo come i dirigenti delle imprese sociali vi possano fare fronte; prenderemo quindi in esame le ricerche sul management delle non profit tradizionali, mettendo in luce la loro inadeguatezza rispetto alla nuova e più complessa realtà delle imprese sociali. Per quanto riguarda le principali competenze dei dirigenti, è nostra convinzione che i responsabili delle imprese sociali si siano fino ad ora occupati soprattutto di legittimare le proprie imprese presso i soggetti e le istituzioni esterne alle stesse e di creare un ambiente favorevole al loro sviluppo. Le sfide che richiedono nel futuro particolare attenzione sono invece quelle attinenti alla gestione interna, perché è proprio a tale livello che si debbono consolidare i vantaggi competitivi delle imprese sociali.

1. Le sfide allo sviluppo delle imprese sociali in Europa

L'identità delle imprese sociali europee richiama quella di molti fornitori di servizi sociali. Le imprese sociali rappresentano una forma di impresa in via di formazione, che ha dovuto e ancora deve sopportare i vincoli derivanti dalla sua insufficiente legittimazione istituzionale (Scott, 1998; Suchman, 1995) e, in alcuni casi, dai tentativi di ostacolarne la legittimazione da parte delle organizzazioni, private e pubbliche, che con essa competono. Come hanno dimostrato sia i contributi riportati in questo volume, che altri studi recenti (European Commission, 1999), le imprese sociali per ottenere un più ampio riconoscimento (e, quindi, le risorse necessarie alla propria crescita e diffusione) si devono misurare con alcune sfide, che è utile richiamare brevemente.

Un coerente inquadramento giuridico e normativo

La funzione sociale delle imprese sociali non costituisce ancora un elemento scontato. Per quanto, in alcuni Paesi, le imprese sociali godano di esenzioni fiscali o di condizioni favorevoli nelle gare di appalto (in virtù del proprio status di organizzazioni non profit), le normative europee sono in generale ancora lontane dal prevedere un esplicito regime di sostegni a loro favore. Come dimostra l'esperienza degli ultimi anni, dove è stato attribuito un riconoscimento alla specifica natura delle imprese so-

ciali, esse sono cresciute in misura rilevante; dove, invece, non si è tenuto conto delle loro specificità i risultati sono stati alquanto deludenti. Il cammino da percorrere è, quindi, ancora assai lungo.

Garantire la qualità dei prodotti e dei servizi

Data la particolare natura dei servizi prodotti, le imprese sociali devono investire costantemente sulla qualità della loro offerta: livelli di qualità elevati e costanti sono un requisito essenziale per competere con le organizzazioni pubbliche, del privato for-profit e del non profit tradizionale. Le imprese sociali possono trarre beneficio dalla loro prossimità ai clienti e alle comunità locali, ma dovrebbero essere consapevoli del fatto che, per mantenere alta la qualità dei servizi, sono necessari significativi investimenti.

Promuovere le competenze e la qualità del lavoro

Tra gli ambiti in cui le imprese sociali dovranno investire maggiormente vi è quello delle competenze e delle risorse umane, soprattutto in una situazione di crescita come quella che caratterizza il settore. L'organizzazione dei servizi, l'efficienza e l'efficacia, infatti, dipendono in misura sostanziale dal patrimonio di esperienze, abilità e motivazioni di quanti lavorano in queste imprese.

Sotto questo profilo, è necessaria una adeguata organizzazione dei percorsi formativi per lavoratori e volontari, che si avvalga di programmi in grado di accrescere la qualificazione generali, ma anche specifica della forza lavoro. Da un lato, le imprese sociali dovranno destinare maggiori risorse al proprio sviluppo; dall'altro, esse dovrebbero sponsorizzare lo sviluppo di corsi di laurea e di master specialistici.

Assicurarsi un management adeguato

All'inizio della propria attività, qualsiasi organizzazione fatica ad attrarre lavoratori in possesso di abilità e competenze di alto livello. Le imprese sociali rappresentano una forma organizzativa nuova, e di conseguenza hanno bisogno, per affermarsi, di un livello adeguato di competenze e di sostegno professionale.

Rispetto a questa necessità, un ruolo chiave è stato svolto dai leader e dai fondatori, che devono però, dopo un certo periodo, migliorare le proprie capacità manageriali o essere in grado di reperire figure professionalmente qualificate cui delegare la gestione dell'impresa.

La sfida delle risorse finanziarie

Sebbene alcune ricerche dimostrino che il fabbisogno di capitali di molte imprese sociali è limitato, e che – una volta completata la fase di *start up* – esso può essere soddisfatto con relativa facilità, la carenza di mezzi finanziari può rappresentare un problema rilevante, soprattutto dove, come nelle cooperative, l'autofinanziamento è una modalità poco praticabile e vi sono tendenze alla sottocapitalizzazione. Proprio perché le imprese sociali rappresentano un nuovo modello di impresa, le banche e le altre tradizionali istituzioni finanziarie stentano a decifrarne e a comprenderne le peculiarità; lo sviluppo di istituzioni finalizzate a finanziare i processi di avviamento e di crescita faciliterebbe certamente lo sviluppo del settore.

Sviluppare le reti e la cooperazione

Lo sviluppo di relazioni di tipo reticolare tra imprese sociali, a livello sia locale che di sistema, rappresenta un importante requisito per il loro rafforzamento. Le ridotte dimensioni delle singole imprese, infatti, pur favorendo la prossimità ai bisogni e alla domanda, impediscono di sfruttare le economie di scala e di avviare nuove iniziative, ostacolando, sul lungo periodo, la progettazione di strategie innovative. Una soluzione a questi limiti è rappresentata dalla creazione di organismi di secondo e di terzo livello, che permettano di valorizzare le economie di scala e di condividere le informazioni, senza per questo rinunciare ai vantaggi garantiti dalla piccola dimensione delle unità produttive.

Creare strutture di governance adeguate

Le imprese sociali devono sviluppare architetture organizzative che riflettano la compresenza di stakeholder diversi, con i loro interessi, senza che questo ne riduca il carattere democratico e il radicamento territoriale senza che ne limiti eccessivamente l'efficienza gestionale. Un simile processo può essere ostacolato dal contesto istituzionale, che può limitare le forme giuridiche e organizzative di cui le imprese sociali possono dotarsi, specie con riferimento ai sistemi di governance.

Tra le sfide con cui le imprese sociali si devono confrontare è possibile distinguere fra quelle di provenienza esterna e quelle interne. Sulle prime, come sui problemi di finanziamento o sugli sviluppi della legislazione in materia, le imprese sociali non possono esercitare un controllo

pieno, ma, al più, far sentire la propria voce attraverso forme di *lobbying*; le sfide interne, invece, possono essere affrontate direttamente creando specifici stili *leadership* e di *management*. La soluzione delle problematiche interne, infatti, dipende soprattutto dalla capacità delle imprese sociali, e di chi le dirige, di intervenire in modo più efficace e legittimato. A questo scopo è necessario che i manager³ individuino i settori dove gli interventi sono prioritari e riconoscano, più in generale, la natura del tutto particolare delle organizzazioni di cui si occupano. L'incapacità di operare in questa direzione può generare errori gravidi di effetti negativi,⁴ con la possibilità di delegittimare l'intera attività dell'impresa. Si tratta di un insieme di sfide tutt'altro che trascurabili; nella ricerca di risposte innovative, i dirigenti delle imprese sociali potrebbero cercare di apprendere dalle ricerche sul *management* del non profit. Tuttavia, come emergerà dalle osservazioni che seguono, un'opzione di questo tipo è poco praticabile.

2. Che insegnamenti si possono trarre dalle teorie manageriali del non profit tradizionale?

Nell'ambito degli studi sul *management* delle organizzazioni non profit, problematiche come quelle che abbiamo elencato nel paragrafo precedente sono trattate soltanto in modo marginale. Il principale motivo di ciò è costituito dal fatto che questi studi si occupano per lo più delle organizzazioni non profit di tipo tradizionale e sono stati generalmente sviluppati con riferimento al caso nordamericano dove sono presenti soprattutto organizzazioni che – rispetto a quelle di cui ci occupiamo in questa sede – hanno dimensioni mediamente maggiori e utilizzano tecniche di *management* tradizionali, affiancate da attività di *fund raising*. Se-

³ È opportuno notare, a questo proposito, che nella maggior parte dei casi le imprese sociali sono attualmente gestite dalle stesse figure che le hanno fondate. In questo quadro, parliamo di “manager” per riferirci al ruolo che queste figure rivestono nei processi politici e decisionali dell'organizzazione, nel definire, in ultima analisi, la *mission* e la *vision* dell'impresa.

⁴ Si pensi, per fare solo un esempio, alla scelta di rapporti con i dipendenti che contraddicono la *mission* e i valori dell'impresa sociale, come quelli di cui fanno spesso uso le imprese for-profit. Non meno pericoloso è, d'altra parte, considerare le imprese sociali alla stregua di un mero prolungamento dei servizi sociali pubblici, o un'organizzazione alla quale si potrebbe agevolmente sostituire l'intervento diretto dell'ente pubblico.

condo la rappresentazione più diffusa, l'organizzazione non profit per eccellenza è quella di tipo caritativo, che si finanzia con le donazioni; se questa evolve in direzione più imprenditoriale, i rischi superano di gran lunga i vantaggi (Hansmann, 1980). Valga per tutti l'esempio di Pappas (1996), che descrive le difficoltà di cambiamento organizzativo che si verificano in una non profit a fronte dell'aumento della domanda di rendicontazione e della necessità di dimostrare l'effettiva capacità di svolgere una funzione sociale. Dopo una dettagliata analisi di tali cambiamenti, l'autrice conclude che in simili circostanze le organizzazioni non profit, dati i limiti che derivano dalla loro struttura gerarchica, dovrebbero adottare un modello organizzativo più "orientato sui servizi", che lasci più spazio al mercato (Pappas, 1996, p. 50).

Allison e Kaye (1997), per parte loro, si occupano della pianificazione strategica nelle organizzazioni non profit. La loro ricerca, ancora una volta, si occupa di realtà di grandi dimensioni, a cui è possibile applicare analisi del tipo costi-benefici; tali organizzazioni, in realtà, fanno già formalmente uso di strumenti di pianificazione strategica. Jeavons (1994), a sua volta, mette la "carità" al primo posto tra i valori a cui una gestione etica delle organizzazioni non profit si dovrebbe conformare,⁵ e osserva: "la sopravvivenza di molte di queste organizzazioni dipende dalla generosità di quanti le sostengono; esse stesse dovrebbero dare dimostrazione di tale generosità", giacché "alla base di tale sostegno vi è l'aspettativa che esse siano uno strumento per la costruzione di una società più equa e solidale" (Jeavons, 1994, pp. 199-200).

Inoltre, nei modelli di management delle non profit tradizionali è spesso implicito l'assunto che queste organizzazioni siano "necessariamente gerarchiche, con l'organo direttivo che occupa la posizione dominante" (Herman e Heimovics, 1994, p. 138), e gestite da responsabili assunti direttamente dall'organo direttivo stesso, composto per lo più da figure di volontari che devono rispondere dell'effettiva realizzazione della mission dell'organizzazione. E' evidente che approcci al management di questo tipo risultano scarsamente adattabili alle imprese sociali, caratterizzate da strutture di governance, mission, finalità, ruoli e modelli organizzativi significativamente diversi.

⁵ Gli altri valori individuati dall'autore (Jeavons, 1994) sono integrità, apertura verso l'esterno, responsabilità sociale e servizio a favore della comunità.

3. La gestione delle risorse umane come vantaggio competitivo specifico delle imprese sociali

È nostra convinzione che una ben definita identità organizzativa, di cui è evidente la rilevanza nei rapporti tra l'impresa sociale, le istituzioni pubbliche e gli utenti, sia importante anche nei rapporti con i lavoratori e con i volontari. Per garantirsi la necessaria legittimazione da parte dei clienti, le imprese sociali dovranno essere in grado di produrre servizi più efficaci e non meno efficienti di quelli erogati dalle non profit tradizionali, dal for-profit e dal pubblico; allo stesso tempo, è necessario che preservino la propria dimensione sociale, che si riflette nelle esternalità positive e nella distribuzione ai clienti di parte del valore aggiunto prodotto. I valori delle imprese sociali, le loro dimensioni operative, i loro rapporti con la comunità, con i clienti e con i propri lavoratori, e la loro stessa storia, sono tutti elementi che impongono limiti ben precisi alla possibilità di imitare lo stile di leadership e le modalità di gestione che sono proprie di ambiti organizzativi diversi, pubblici e privati.

L'attuale predominanza di modelli gestionali improntati al New Public Management non è priva di risvolti problematici. Che piaccia o no,⁶ l'efficienza rappresenta un criterio importante nella definizione delle scelte distributive delle risorse pubbliche. La privatizzazione di elementi essenziali del sistema di welfare attrarrà in misura crescente organizzazioni for-profit (si pensi, al riguardo, all'evoluzione del sistema sanitario statunitense – cfr. Scott et al., 2000; questa tendenza è illustrata anche nel capitolo sul Regno Unito contenuto in questo volume) e la concorrenza di fornitori alternativi costringerà le imprese sociali a migliorare i propri livelli di efficienza interna. Una pressione di questo tipo è già stata sperimentata da quelle imprese sociali che si basano sostanzialmente sui ricavi dalla vendita dei servizi ai clienti. Per un altro verso, le imprese sociali devono anche rafforzare il proprio vantaggio competitivo nella gestione delle risorse umane. Se vogliono mantenere il vantaggio competitivo fondato sull'impegno e la partecipazione dei lavoratori, in una fase in cui sia le organizzazioni del pubblico che quelle private tendono ad adottare modalità di gestione fondate sulla partecipazione e sull'identificazione con la mission, le imprese sociali devono adottare stili di management

⁶ Per una critica di questo affidamento cieco sulle esclusive virtù dell'efficienza nel "sociale" (Arendt, 1964), si veda Alexander et al. (1999).

appropriati. Ciò che accomuna tutte le imprese sociali, sotto questo profilo, è l'esigenza di mantenere una stretta interrelazione tra valori, mission e organizzazione. Il tipico dipendente di un'impresa sociale, motivato sul piano dei valori, si aspetta che quest'ultima sia gestita in modo coerente con un insieme di valori, norme e pratiche organizzative. Si rende necessario, cioè, un nuovo modello organizzativo e di governance, nel quale la forza lavoro possa trovare:

- maggiore autonomia;
- possibilità di partecipare ai processi decisionali e alla gestione dell'impresa;
- rispetto per le persone e per le loro aspettative;
- equilibrio tra efficienza e perseguimento della mission sociale;
- maggiore attenzione ai problemi sollevati dai clienti e dalla società in generale;
- una certa sensazione di "possedere" l'organizzazione (dal punto di vista economico e da quello psicologico);
- una leadership adeguata sia sul lato tecnico, sia sotto il profilo emotivo;
- non da ultimo, la soddisfazione di un articolato insieme di bisogni e di desideri personali.

4. La gestione delle imprese sociali: come fare fronte alle principali sfide esterne ed interne

Alla luce di quanto si è detto, è evidente che ai dirigenti delle imprese sociali spetta oggi il ruolo di potenziarne la legittimazione, sia rispetto all'esterno che verso l'interno.

Se la legittimazione esterna è ormai parzialmente acquisita, anche per effetto delle trasformazioni dei sistemi di welfare, la legittimazione verso l'interno richiede uno sforzo specifico per identificare gli elementi chiave del nuovo modello organizzativo: nella gestione delle risorse dell'impresa può, infatti, rivelarsi rischioso fare affidamento soltanto sullo spontaneismo dei valori che ne caratterizzano la mission. Dalle nostre ricerche, in realtà, emerge come le imprese sociali si stiano già adattando al contesto istituzionale: le caratteristiche organizzative essenziali dell'impresa sociale si traducono già in una molteplicità di forme organizzative specifiche, dando vita ad una varietà di stili e di comportamenti manageriali.

Nelle pagine che seguono prenderemo in esame le sfide più rilevanti

con cui i manager delle imprese sociali si devono misurare, nonché le strategie a cui essi possono fare ricorso, su tre livelli analitici distinti: rispetto all'ambiente esterno, rispetto agli stakeholder interni e rispetto allo stile manageriale.

Il management delle relazioni tra impresa sociale e ambiente

Sin dalle prime fasi di sviluppo, i manager delle imprese sociali si sono dovuti confrontare con un ambiente esterno tutt'altro che favorevole. L'affermazione delle imprese sociali è stata letta da diverse parti come un modo per ridurre le garanzie pubbliche sviluppate nel dopoguerra, o come una minaccia alle organizzazioni non profit di più consolidata tradizione. Forze sociali importanti, come i sindacati, hanno più volte accusato le imprese sociali di sottrarre lavoro e attività al settore pubblico, e ne hanno ostacolato – se non in modo attivo, almeno passivamente – la crescita. È per questo che i dirigenti di queste imprese si sono focalizzati in special modo sull'ambiente esterno, per fare attività di *lobbying* sui decisori politici e sviluppare nella società civile una percezione positiva della loro identità sociale. Molti di questi dirigenti hanno partecipato in prima persona al dibattito pubblico, giacché, oltre a dirigere imprese sociali, ne erano anche fondatori e in esse operavano come volontari, e si caratterizzavano per una particolare sensibilità verso i problemi sociali.

Benché le imprese sociali abbiano ormai acquisito importanza in tutti i paesi europei, l'impegno dei manager a consolidarne la reputazione rimane cruciale; il processo di legittimazione non è infatti ancora compiuto. La mancanza di politiche di esplicito sostegno alle imprese sociali e le ancora diffuse forme di finanziamento che utilizzano canali non del tutto appropriati (come il ricorso ai contributi all'occupazione per finanziare l'erogazione di servizi sociali), continuano a rappresentare dei seri impedimenti allo sviluppo di queste imprese.

Uno degli ostacoli maggiori deriva, peraltro, dalla stessa Comunità Europea: le imprese sociali, nel complesso dell'Unione, sono ancora troppo eterogenee per potersi presentare come nuova e legittima forma di impresa, definita da un'identità unitaria.

Per conquistare un'identità comune c'è ancora bisogno di molto lavoro, a partire dall'adozione di strutture di governance comuni e da una condivisione degli elementi distintivi dell'impresa sociale. La pratica del networking è stata una delle prime risposte che le imprese sociali hanno

dato a questi problemi comuni; essa è stata certamente efficace, ma sono necessari investimenti maggiori in questa direzione.

Il contesto attuale dell'Unione europea appare del tutto diverso da una decina o una quindicina d'anni fa. Da movimento sociale, le imprese sociali si sono trasformate (nella stessa opinione che prevalente tra i *policy-makers*) in una realtà economica e sociale che può contribuire all'occupazione e sull'utilità sociale, per dilatare i propri margini di influenza e di legittimazione. Occorre però, in questa direzione, un esplicito passaggio da istanze di tipo rivendicativo a orientamenti che esaltino la negoziazione, i partenariati, la ricerca del consenso; occorre, altresì, un atteggiamento diverso nei confronti di interlocutori sociali irrinunciabili come i cittadini, il settore pubblico, le forze e i movimenti sociali. Quanto al ruolo dei dirigenti, è possibile identificare tre ambiti di azione: in direzione della società nel suo complesso, del settore pubblico e delle forze, nonché dei movimenti sociali. Per ciascuna di queste direzioni si possono identificare strategie diverse, che prendiamo di seguito in esame.

I rapporti con la società

I manager delle imprese sociali devono continuare a investire tempo ed energie al fine di ottenere una più ampia legittimazione delle proprie organizzazioni, tale da garantire loro quel riconoscimento che spetta a una forma organizzativa autonoma. A tale scopo, è necessario investire maggiormente sulla comunicazione esterna, a livello sia locale che personale. Potrebbe rivelarsi utile, in particolare, organizzare ricerche ed eventi volti a comunicare l'identità e le finalità delle imprese sociali; su scala locale, inoltre, queste imprese dovrebbero investire costantemente sul fronte dell'innovazione nei servizi erogati, monitorando al tempo stesso l'evoluzione dei bisogni sociali.

Elementi di questo genere potrebbero essere ulteriormente rafforzati attraverso, per esempio, accordi di servizio o strumenti come il bilancio sociale. La responsabilità sociale dei dirigenti è uno degli aspetti oggi più enfatizzati, al fine di contrastare il rischio di comportamenti opportunistici; naturalmente, le imprese sociali che dipendono principalmente da donazioni o contributi pubblici sono, sotto questo profilo, in una situazione ben diversa da quella delle imprese sociali che vendono i propri servizi direttamente ai consumatori finali. In entrambi i casi, tuttavia, nel percorso di ricerca di un'identità ampiamente riconosciuta, la presenza di

stretti legami con la comunità locale dovrebbe continuare a rappresentare il vantaggio specifico delle imprese sociali.

I rapporti con il settore pubblico

È necessario che i manager delle imprese sociali evidenzino con chiarezza le pratiche e gli atteggiamenti che li distinguono dai dirigenti dei servizi pubblici. I dirigenti delle imprese sociali guidano organizzazioni private con una mission sociale, e per quanto il settore pubblico rimanga l'attore più importante nella produzione – o quanto meno nel finanziamento – di servizi sociali, esso non deve mai essere considerato alla stregua dell'unico, e talvolta neppure del più importante stakeholder dell'impresa. I dirigenti delle imprese sociali, per parte loro, devono continuare a fornire al settore pubblico progetti di natura innovativa, frutto di una migliorata capacità di decifrare l'evoluzione dei bisogni sociali. L'autonomia e la capacità di individuare nuovi mercati e nuove strategie sono condizioni cruciali per la legittimazione delle imprese sociali nei confronti dei soggetti pubblici; è sempre presente, infatti, il rischio che questi ultimi reagiscano in modo improprio, tentando di acquisire, direttamente o indirettamente, il controllo delle imprese sociali. Se ciò avvenisse, il loro potenziale innovativo ne verrebbe ostacolato e le imprese sociali si troverebbero probabilmente relegate all'interno di nicchie secondarie del mercato del lavoro.

I rapporti con le forze e i movimenti sociali

I manager delle imprese sociali, infine, non dovrebbero trascurare il fatto che la mission sociale della loro organizzazione è un elemento centrale alla creazione di un'identità condivisa. Se questa venisse meno, le imprese sociali potrebbero finire con l'identificarsi con le tradizionali cooperative di produzione e lavoro o di consumo, se non addirittura con le organizzazioni for-profit: ciò comporterebbe, nell'uno come nell'altro caso, la perdita della loro identità specifica. In alcuni Paesi dell'Unione, questo processo di consolidamento dell'identità appare particolarmente difficile perché molti leader e dirigenti dei movimenti sociali che hanno rapporti con le imprese sociali hanno ancora una visione negativa di tutto ciò che riguarda l'economia e il management. La stessa idea di gestire in modo imprenditoriale e manageriale i servizi sociali, con lo scopo di perseguire anche finalità sociali, è spesso considerata un'eresia. È necessario tuttavia

che i dirigenti delle imprese sociali sappiano mantenere le forze e i movimenti sociali all'interno del proprio raggio d'azione, cercando di modificarne gli atteggiamenti culturali attraverso il rafforzamento della mission sociale delle proprie imprese.

Il management delle relazioni interne all'impresa sociale

Passando ai problemi di carattere "interno", sembrano essere due, allo stato attuale, gli elementi di particolare criticità delle imprese sociali: le forme di governance e la gestione delle risorse umane. Al di là dei necessari miglioramenti sul piano dell'efficienza interna, è nostra convinzione che anche la legittimazione esterna, in certa misura, sarà influenzata dalla capacità di creare strutture di governance e modelli di gestione delle risorse umane specifici alle imprese sociali, capaci di contraddistinguerle dalle altre forme organizzative.

La questione della governance, anzitutto, è strettamente legata all'eterogeneità degli stakeholder coinvolti e delle finalità di cui ciascuno è portatore. La diversità di vedute e interessi dei vari stakeholder – lavoratori, clienti, ente pubblico – è un aspetto che, in fase di progettazione della governance, non andrebbe trascurato; le aspettative di ognuno di questi soggetti nei confronti dell'impresa andrebbero incluse (e, naturalmente, bilanciate tra loro) nell'ambito degli obiettivi gestionali.⁷ Per esempio, è evidente l'esigenza di mantenere una componente di volontariato che faccia da contrappeso all'orientamento sempre più spiccatamente produttivo delle imprese sociali, favorisca lo sviluppo di pratiche innovative (pur in presenza di risorse scarse) e prevenga cedimenti sul fronte della mission e dei valori sociali.

Per risolvere con successo i problemi di governance, i dirigenti dovranno, ancora una volta, tenere nella debita considerazione le peculiarità delle imprese sociali. L'idea diffusa che il vincolo alla non distribuzione degli utili basti a risolvere i problemi di controllo, è palesemente contraddetta da un ambiente istituzionale in cui l'esercizio del controllo organizzativo segue logiche radicalmente diverse da quelle che prevalgono

⁷ Vale la pena notare che, sebbene questi stakeholder possano essere presenti anche nelle organizzazioni for profit, la natura del loro rapporto con le imprese sociali è del tutto peculiare: la stessa esistenza (e a maggior ragione lo sviluppo) delle imprese sociali dipende dalla loro capacità di promuovere la partecipazione alla mission di tutti i possibili portatori di interessi.

negli Stati Uniti.⁸ In Europa, a fronte di un'ampia varietà di forme di governo dell'impresa sociale, si può assistere alla ricerca di modelli originali. Le diverse forme assunte dalle imprese sociali negli Stati membri dell'Unione, presentate nella prima parte del volume, sono una chiara testimonianza di questa varietà. Le imprese sociali, pur nella loro dinamicità, hanno tuttavia un aspetto distintivo che le accomuna, nella misura in cui non hanno, nella propria compagine sociale, stakeholder cui vengano assegnati tutti gli utili prodotti. È per questo che la semplice applicazione di modelli di governance tradizionali delle for-profit non appare praticabile, data l'assenza di un azionista di riferimento. Questo non significa, peraltro, che le imprese sociali non abbiano dei proprietari: purché le strutture di governance siano definite in modo adeguato, infatti, i diritti di proprietà potranno essere assegnati ai clienti, ai soci fondatori o ai dipendenti.

Su questa questione sono intervenuti diversi ricercatori (Hansmann, 1996; Ben-Ner, 1986), che hanno anche suggerito soluzioni alternative al vincolo della distribuzione degli utili. Il passaggio da una prospettiva di tipo teorico a una di carattere più operativo, tuttavia, induce nell'osservatore un interrogativo chiave: chi possiede le imprese sociali? Dall'esperienza delle imprese studiate in questo volume emerge quella che è, a oggi, la risposta più plausibile: le imprese sociali sono, per propria natura, delle multi-stakeholder. Laddove prevale un singolo stakeholder, le differenze rispetto alle cooperative o alle for-profit si attenuano fino a scomparire, e la caratteristica funzione sociale di questo tipo di imprese entra in crisi.

Da un approccio alle imprese sociali di tipo multi-stakeholder (Borzaga e Mittone, 1997) derivano, per quanto riguarda le strutture di governance, conseguenze non irrilevanti. In questa prospettiva, infatti, la presenza di una rappresentanza eterogenea negli organismi decisionali è la condizione per far sì che il controllo sia condiviso da più gruppi di portatori di interesse diversi, nonché per prevenire eventuali scostamenti dalla mission e, in ultima analisi, per ridurre le asimmetrie informative.

Una soluzione al problema della governance, potrebbe essere quella di definire strutture variabili in funzione della natura delle specifiche impre-

⁸ A questo bisognerebbe aggiungere, peraltro, che anche negli Stati Uniti si va diffondendo la posizione di chi sostiene che il controllo andrebbe esercitato da parte di tutti gli stakeholder (Ben-Ner, 1986).

se sociali. Nei casi in cui prevalga la produzione di beni e servizi, andrebbe garantito il controllo sulle prestazioni accordando maggiori poteri ai clienti, sia nel controllo dei servizi, che nella partecipazione agli organi di governo dell'impresa, soprattutto quando la qualità dei beni o servizi è di difficile determinazione. Se invece prevalgono le donazioni e/o i contributi pubblici, andrebbe favorita una struttura di governo allargata, che ponga tutti gli stakeholder rilevanti nella condizione di prendere parte ai processi decisionali. Laddove – come in Svezia – le normative nazionali non consentano di formalizzare una struttura di governo di tipo misto, le imprese sociali dovranno comunque trovare il modo di coinvolgere questa eterogenea base di rappresentanza nei processi decisionali. Allo stesso tempo, il ruolo dei volontari e/o dei rappresentanti della comunità locale non andrebbe sottovalutato, giacché esso può fungere da stimolo al mantenimento e al rafforzamento del ruolo sociale di tali imprese (Alexander et al., 1999). I volontari sono una fonte di risorse gratuite, che possono essere valorizzate per produrre esternalità o per garantire la funzione ridistributiva; la presenza di volontari negli organi decisionali è quindi strategica per tutti i servizi in cui queste due componenti (le esternalità e la funzione ridistributiva) hanno un ruolo centrale.

La seconda sfida, per i dirigenti, è quella di saper gestire adeguatamente i particolari rapporti che si creano tra i dipendenti di un'impresa sociale e l'impresa stessa. Le imprese sociali sono, in genere, organizzazioni caratterizzate da una elevata intensità di lavoro e ciò può creare difficoltà di non poco conto nella gestione delle risorse umane. Giacché lo stato d'animo dei dipendenti influenza la qualità dei servizi, la tutela del benessere dei dipendenti dovrebbe rappresentare un interesse centrale anche per i manager. Essi dovrebbero prendere atto del fatto che i vantaggi offerti da una forza lavoro istruita e motivata, se non sono adeguatamente coltivati e valorizzati, possono anche progressivamente venire meno.

Nel caso delle imprese sociali, la natura dello scambio tra lavoratori e organizzazione, è arricchita anche dall'intrinseco "valore aggiunto" che un lavoro socialmente orientato tende ad assumere. Come emerge con forza dalle ricerche sugli atteggiamenti e la soddisfazione dei lavoratori nel terzo settore (Akerlof, 1982; Preston, 1989b; Handy e Katz, 1998; Borzaga, 2000), il contratto psicologico che si crea tra lavoratori e organizzazioni assume, in questo tipo di imprese, caratteristiche del tutto particolari. I lavoratori delle imprese sociali presentano, in generale, un mix

di motivazioni diverso da quello delle organizzazioni for-profit e del settore pubblico. Le motivazioni intrinseche e la loro soddisfazione svolgono un ruolo di primo piano, mentre i vantaggi di tipo estrinseco (ossia i salari) sembrano non essere altrettanto importanti. Da diverse ricerche sul campo emerge che i lavoratori delle imprese sociali presentano livelli di soddisfazione (per il proprio lavoro) più elevati di quelli del settore pubblico e del settore privato for-profit, nonostante i loro salari siano, mediamente, inferiori (Mirvis e Hackett, 1983; Mirvis, 1992; Preston, 1990; 1994; 1996; Onyx e Maclean, 1996; Borzaga, 2000). Tali livelli di impegno e di soddisfazione sembrano scaturire dalla capacità, propria delle imprese sociali, di offrire ai lavoratori una combinazione di incentivi più coerente, a partire da un peculiare contesto organizzativo che è anche parte di tale combinazione. I lavoratori sono attratti da un mix di incentivi capace di valorizzare alcune delle motivazioni intrinseche tipiche del volontariato; le loro preferenze sembrano essere per un modello retributivo che contemperi incentivi di tipo estrinseco, come la flessibilità degli orari o i livelli salariali, con incentivi intrinseci, come autonomia, partecipazione, perseguimento di finalità eticamente significative, formazione e crescita professionale.

La capacità delle imprese sociali di offrire un simile mix di incentivi spiega anche l'orientamento all'equità distributiva, cioè la percezione dell'esistenza di un equilibrio adeguato tra l'impegno e gli incentivi che i lavoratori, in generale, riconoscono in esse (Greenberg, 1990; 1993; Solari, 2000). Accanto alla giustizia distributiva, tra i lavoratori delle imprese sociali emerge anche la diffusa percezione di equità procedurale che testimonia che i modelli organizzativi sono aperti e trasparenti e che i lavoratori conoscono le scelte e le prospettive che li riguardano. Chi lavora nelle imprese sociali, in particolare, percepisce livelli di equità distributiva e procedurale più elevati rispetto a quanti occupano posizioni lavorative simili nelle organizzazioni non profit tradizioni pubbliche e private for-profit. Una migliore combinazione di incentivi, le possibilità di partecipazione, una struttura gerarchica più piatta e maggiore flessibilità, sono gli elementi positivi che giustificano una percezione di questo tipo; per quanto riguarda, in particolare, la giustizia distributiva e quella procedurale, ne sono stati dimostrati gli importanti effetti sulla soddisfazione e sull'impegno dei lavoratori (Alexander e Ruderman, 1987; Li-Ping e Sarfield-Baldwin, 1996). I manager non possono sottovalutare le implica-

zioni di tali specificità, e anzi devono promuovere, adattando opportunamente il proprio stile di leadership, l'identificazione dei lavoratori con la mission e i valori dell'organizzazione; allo stesso modo, è opportuno che essi conformino i propri modelli organizzativi in rapporto alle istanze dei dipendenti, promuovendo maggiore autonomia, meno gerarchia e più flessibilità.

Questa analisi non deve, tuttavia, portare ad esaltare eccessivamente il ruolo delle motivazioni intrinseche. Il salario, anche se non risulta essere la variabile predominante, gioca comunque un preciso ruolo, che potremmo interpretare, traendo spunto dalle ipotesi di Herzberg (1966), come un "fattore igienico".⁹ In secondo luogo, la struttura salariale tendenzialmente egualitaria, tipica delle imprese sociali, anche se è ancora spesso percepita come una garanzia di giustizia distributiva; potrebbe, nel tempo, rivelarsi non più appropriata se queste forme organizzative evolvessero ulteriormente, oltre che in rapporto al fisiologico cambiamento nelle motivazioni delle persone, via via che esse invecchiano. Con il passare del tempo, i lavoratori più capaci potrebbero essere attratti da posizioni lavorative meglio retribuite, offerte dal settore pubblico o dal privato for-profit.

In molte imprese sociali europee, la partecipazione dei lavoratori sembra essere una delle caratteristiche chiave, fonte di un vantaggio competitivo rispetto ad altre forme di impresa caratterizzate da strutture di gestione delle risorse umane più rigide. Le ricerche sulla partecipazione dei lavoratori ne hanno messo inequivocabilmente in luce i potenziali vantaggi (Defourny e Spear, 1995; Kandel e Leazer, 1992; Defourny, 1990; Katz et al., 1985). Queste stesse ricerche, tuttavia, indicano chiaramente che si tratta di vantaggi che non sono stabili nel tempo. Mirvis (1992), in particolare, ha riscontrato che le differenze tra imprese non profit e for-profit tendevano via via a sfumare per effetto dei miglioramenti nella gestione del personale di queste ultime e dell'aumento della competizione.

Le misure da prendere in considerazione, pertanto, dovrebbero andare nella direzione di un aumento degli investimenti nelle risorse umane, ponendo particolare attenzione agli aspetti di seguito richiamati.

⁹ Herzberg (1966) identifica due fattori che influenzerebbero la soddisfazione e l'insoddisfazione dei lavoratori: mentre i fattori igienici sono quelli che garantiscono la "non insoddisfazione", i fattori motivazionali sono quelli che facilitano un maggiore impegno da parte del lavoratore.

- *Il mix di incentivi*: i manager dovrebbero rafforzare il mix di incentivi peculiare delle imprese sociali. Questo comporta maggiori investimenti sul fronte della formazione e della crescita professionale dei dipendenti, maggiore visibilità della mission sociale d'impresa, maggiori opportunità di interazione tra lavoratori e clienti; è necessaria, al tempo stesso, la condivisione di una struttura organizzativa decentralizzata, che riconosca maggiore autonomia e spazi di delega ai singoli lavoratori.
- *La pianificazione delle carriere e l'evoluzione del contratto psicologico*: i manager dovrebbero identificare dei ragionevoli percorsi di carriera, a partire dall'evoluzione delle *skills* dei lavoratori. A giudizio di Pearce (1993), le dinamiche che contraddistinguono i diversi tipi di motivazione rappresentano una delle ragioni dell'elevato turnover che si registra tra i volontari; l'invecchiamento delle persone gioca senz'altro un ruolo significativo, visti i cambiamenti che induce nei loro bisogni e delle loro aspettative. La questione centrale, per i manager, diventa allora quella di capire se, in che misura e come mantenere il passo con simili cambiamenti, adattando anche, nel tempo, le caratteristiche dell'organizzazione. Data la storia recente delle imprese sociali, potrebbe non essere lontano il momento in cui i lavoratori inizieranno a mutare (almeno in parte) le proprie aspettative nei confronti dell'impresa, chiedendo che venga riconosciuto più spazio alle gratificazioni di tipo estrinseco. Va quindi tenuto costantemente presente che una forza lavoro più matura ha bisogni diversi da quelli che aveva in passato, e tende a valutare in modo diverso anche il rapporto tra incentivi di tipo intrinseco ed estrinseco.
- *La comunicazione e il consolidamento della mission e della vision*: ai manager spetta il compito di comunicare e socializzare la *vision* – ossia la visione di lungo periodo – e la *mission* – l'insieme degli scopi di breve periodo – dell'impresa sociale. A questo fine, occorre che essi elaborino politiche (o meglio, piani) di comunicazione che vanno dagli strumenti della comunicazione quotidiana, ai corsi di formazione (con i relativi incentivi), ad eventi speciali come convegni, convention, ecc. Allo stesso tempo, va valorizzato di più il ruolo dei mezzi di comunicazione interna, così da permettere una maggiore diffusione delle informazioni su tutte le questioni essenziali per l'impresa sociale.

- *Assunzioni e canali di reclutamento*: i manager devono definire accuratamente le caratteristiche dei profili professionali di cui sono alla ricerca e progettare modalità di reclutamento coerenti con le caratteristiche e le attività dell'organizzazione. È un compito tutt'altro che scontato, poiché si tratta di valutare contemporaneamente le conoscenze, le competenze e le capacità delle persone e la loro compatibilità con la cultura organizzativa e le caratteristiche dei lavoratori e/o dei volontari già presenti nell'impresa. La limitata disponibilità di figure con capacità professionali adeguate costituisce una minaccia allo sviluppo delle imprese sociali; l'abilità di queste ultime nel cooptare personale, quindi, si potrebbe rivelare essenziale.
- *La formazione e lo sviluppo delle capacità professionali*: i manager dovrebbero rendersi maggiormente conto di come le imprese sociali rappresentino un terreno ideale per lo sviluppo delle capacità individuali, dal punto di vista sia professionale che umano. Non è una scelta rara quella di manager affermati che lasciano le aziende for-profit per mettersi a lavorare in grandi organizzazioni non profit: tali realtà, infatti, possono offrire un'opportunità significativa per ampliare gli stessi orizzonti dei manager. La presenza di un contesto organizzativo stimolante e ricco di sfide, di conseguenza, andrebbe valorizzata dagli stessi manager delle imprese sociali, anche grazie al contributo di programmi di formazione impostati *ad hoc*, che potrebbero, a loro volta, rientrare nel mix di incentivi di questa tipologia di imprese.

La centralità del lavoratore nelle imprese sociali richiede quindi a queste ultime un investimento impegnativo nella gestione delle risorse umane. La cooptazione, l'assunzione, la valutazione, la crescita professionale e la remunerazione dei lavoratori sono tutti aspetti che andrebbero definiti in relazione ai principi che abbiamo poc'anzi elencato. Nel complesso, si tratta di strumenti che sono ancora relativamente poco sviluppati; i manager delle imprese sociali dovrebbero comunque essere consci del fatto che una variabile essenziale per il successo della loro organizzazione è rappresentata proprio dallo sviluppo di strategie di gestione delle risorse umane – con un congruo investimento di tempo e fatica in tale direzione. Prima che sia troppo tardi.

La sfida allo stile di leadership e di management

Da ultimo, i manager delle imprese sociali si trovano combattuti tra l'esigenza di decidere e organizzare, da un lato, e l'esigenza di essere percepiti come disponibili alla partecipazione e aperti alle critiche, dall'altro. Per quanto la maggior parte degli studi in materia sostenga la necessità di un approccio più aperto e diretto con i "seguaci", in realtà l'impatto dell'autorità e della gerarchia, anche in questo tipo di organizzazioni, è assai maggiore di quanto solitamente non si ritenga. Eppure la gerarchia, in linea di principio, non è del tutto coerente con le norme e i valori dell'impresa sociale. Come è possibile, allora, che un manager svolga il proprio ruolo in assenza di un ordinamento di tipo gerarchico?

Il manager idealtipico di un'impresa sociale, a livello teorico, è probabilmente quello che ha un atteggiamento positivo nei confronti delle persone, ne incoraggia la partecipazione e l'apprendimento, è aperto ai suggerimenti e alle critiche e lascia ai propri dipendenti un certo margine di autonomia e sperimentazione. Le imprese sociali hanno comunque bisogno anche di dirigenti che siano in grado di gestire i macchinosi processi decisionali delle istituzioni, con interventi rapidi ed efficaci, e quindi adottino uno stile di leadership schietto ed immediato. Sotto questo profilo, non esistono scorciatoie, giacché i manager delle imprese sociali devono mantenere fede a entrambe le esigenze: promuovere la partecipazione e l'autonomia, ma essere anche in grado di "mettere in riga" i comportamenti dei singoli quando le finalità dell'organizzazione lo richiedano.

Conclusioni

Una delle variabili cruciali del successo delle imprese è costituita dallo sviluppo di modelli di management innovativi: il ruolo dei dirigenti di tali imprese, infatti, si presenta molto diverso da quelli tipici delle non profit tradizionali, del settore pubblico o del privato for-profit. Se i manager delle imprese sociali intendono superare le sfide cui stanno andando incontro, è indispensabile che si misurino prima di tutto con quelle a cui già oggi sono chiamati. Sono necessari, in particolare, maggiori investimenti per rafforzare, sia verso l'esterno che verso l'interno, la legittimazione dell'impresa sociale come forma organizzativa a se stante. È tutta-

via soprattutto l'attenzione verso l'interno che, sino ad oggi, è stata alquanto trascurata: i manager delle imprese sociali dovranno quindi investire maggiormente nello sviluppo delle loro stesse capacità professionali. A questa linea di intervento si dovrebbero accompagnare, da parte di università e centri di ricerca, politiche volte a sviluppare un *corpus* di conoscenze adeguato, sotto il profilo sia teorico che pratico-operativo, alle specificità delle imprese sociali.

Bibliografia

Akerlof G.A. (1982), *Labor Contracts As Partial Gift Exchange*, "Quarterly Journal of Economics", 97, 4, pp. 543-569.

Alexander J., Nank R. e Stivers C. (1999), *Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society?*, "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", 28, 4, pp. 452-475.

Alexander S. e Ruderman M. (1987), *The Role of Procedural and Distributive Justice in Organisational Behavior*, "Social Justice Research", 1, pp. 177-198.

Allison M. e Jaye J. (1997), *Strategic Planning for Nonprofit Organisations*, New York, Wiley & Sons.

Arendt H. (1954), *Vita activa*, Milano, Bompiani.

Ben-Ner A. (1986), *Non-profit Organisations: Why Do They Exist in Market Economies?*, in Rose-Ackerman S., *The Economics of Non-profit Institutions*, New York, Oxford University Press.

Borzaga C. e Mittone L. (1997), *The Multi-stakeholder versus the Nonprofit Organization*, Working Paper n. 7, Università degli Studi di Trento.

Borzaga C. (a cura di) (2000), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Roma, Fondazione italiana per il volontariato.

Defourny J. (1990), *Démocratie économique et efficacité économique*, Bruxelles, De Boeck.

Defourny J. e Spear R. (1995), *Economics of cooperation*, in Spear R. e Voets H. (a cura di), *Success and Enterprise. The Significance of Employee Ownership and Participation*, Aldershot, Avebury.

European Commission (1999), *The Third System, Employment and Local Development*, Bruxelles, mimeo.

Greenberg J. (1990), *Organisational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow*, "Journal of Management", 16, 2, pp. 399-432.

Greenberg J. (1993), *The Intellectual Adolescence of Organisational Justice: You've Come A Long Way, Maybe*, "Social Justice Research", 6, 1, pp. 135-148.

Herzberg F. (1966), *Work and The Nature of Man*, The World Publishing Company.

Handy F. e Katz E. (1998), *The Wage Differential between Nonprofit Institutions and Corporations: Getting More by Paying Less?*, "Journal of Comparative Economics", 26, pp. 246-261.

Hannan M.T. e Carroll G.R. (2000), *The Demography of Corporations and Industries*, Princeton, Princeton University Press.

Hansmann H.B. (1980), *The Role of Nonprofit Enterprise*, "The Yale Law Journal", 89, 5, pp. 835-901.

Hansmann H.B. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

Herman R.D. e Renz D.O. (1998), *Nonprofit Organisational Effectiveness: Contrasts between Especially Effective and Less Effective Organisations*, "Nonprofit Management & Leadership", 9, 1, pp. 23-38.

Herman R.D. e Heimovics D. (1994), *Executive Leadership*, in Herman R.D. et al., *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Jeavons T.H. (1994), *Ethics in Nonprofit Management: Creating a Culture of Integrity*, in Herman R.D. et al., *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Kandel E. e Lazear E. (1992), *Peer Pressure and Partnerships*, "Journal of Political Economy", 100, 4, pp. 801-17.

Kazt H., Kochan T. e Weber M. (1985), *Assessing the Effects of Industrial Relations Systems and Efforts to Improve the Quality of Working Life on Organisational Effectiveness*, "Academy of Management Journal", 28.

Kingma B.R. (1997), *Public Good Theories of the Non-profit Sector: Weisbrod Revisited*, "Voluntas", 8, 2, pp. 135-148.

Li-Ping Tang T. e Sarsfield-Baldwin L.J. (1996), *Distributive and Procedural Justice as Related to Satisfaction and Commitment*, "Advanced Management Journal", 2, pp. 25-31.

Mirvis P.H. (1992), *The Quality of Employment in the Nonprofit Sector: An Update on Employee Attitudes in Nonprofit versus Business and Government*, "Nonprofit Management and Leadership", 3, 1, pp. 23-41.

Mirvis P.H. e Hackett E.J. (1983), *Work and Workforce Characteristics in the Nonprofit Sector*, "Monthly Labour Review", 106, 4.

Onyx J. e Maclean M. (1996), *Careers in the Third Sector*, "Nonprofit Management and Leadership", 6, 4.

Pappas A.T. (1996), *Reengineering Your Nonprofit Organisation*, New York, Wiley & Sons.

Pearce J.L. (1993), *Volunteers. The Organisational Behavior of Unpaid Workers*, London, Routledge.

Preston A.E. (1989a), *The Nonprofit Firm: A Potential Solution to Inherent Market Failures*, "Economic Inquiry", 26, 3, pp. 493-506.

Preston A.E. (1989b), *The Nonprofit Worker in a For-profit World*, "Journal of Labor Economics", 7, 4, pp. 438-463.

Preston A.E. (1990), *Changing Labour Market Patterns in the Nonprofit and For-profit Sectors: Implications for Nonprofit Management*, "Nonprofit Management and Leadership", 1, 1.

Preston A.E. (1994), *Women in the Nonprofit Labour Market*, in Odendahl T. e O'Neil M., *Women and Power in the Nonprofit Sector*, San Francisco, Jossey-Bass Publisher.

Preston A.E. (1996), *Women in the White-Collar Nonprofit Sector: the Best Option or the Only Option?*, "The Review of Economics and Statistics", 72, 4.

Scott W.R. (1998), *Istituzioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

Scott W.R., Ruef M., Mendel P.J. e Caronna C.R. (2000), *Institutional Change and Healthcare Organisations. From Professional Dominance to Managed Care*, Chicago, The University of Chicago Press.

Solari L. (2000), *I lavoratori: l'equità percepita nella relazione con l'organizzazione*, in Borzaga C. (a cura di), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Roma, Fondazione italiana per il volontariato.

Steinberg R. (1997), *Overall Evaluation of Economic Theories*, "Voluntas", 8, 2, pp. 179-204.

Stinchcombe A.L. (1965), *Social Structure and Organisations*, in March J.G., *Handbook of Organisations*, Chicago, Rand McNally.

Suchman M.C. (1995), *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, "Academy of Management Review", 20, 3, pp. 571-610.

Weisbrod B.A. (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, Lexington Books.

Young D.R. (2000), *Organisational Identity in Nonprofit Organisations: Strategic and Structural Implications*, Dublin, paper presentato alla conferenza biennale della International Association for Third Sector Research.

Conclusioni

Le imprese sociali in Europa: quali percorsi di sviluppo?

Carlo Borzaga¹ e Jacques Defourny²

Quando fu creata la Rete EMES, il concetto di “impresa sociale” era già utilizzato da alcune organizzazioni di terzo settore e da pochi ricercatori. Anche l’aggettivo “sociale” o la specificazione “con finalità sociale”, accanto al termine “impresa”, o “cooperativa”, erano già stati adottati da alcune legislazioni nazionali. Se le imprese sociali fossero realmente un fenomeno generalizzato, sufficientemente definito e con precise caratteristiche comuni, era invece una questione ancora molto aperta.³

A fronte di questa situazione, il Network EMES si era dato quattro obiettivi: formulare una definizione di impresa sociale in grado di abbracciare le diverse esperienze nazionali; verificare l’esistenza di queste nuove forme imprenditoriali negli Stati dell’Unione europea; elaborare una cornice interpretativa, per quanto provvisoria, di questi nuovi sviluppi; discutere, infine, il contributo delle imprese sociali ai sistemi sociali e economici europei.

Abbiamo riportato la definizione comune elaborata da EMES nell’Introduzione al presente volume. I capitoli sui casi nazionali⁴ dimostrano che in tutti i Paesi dell’Unione sono presenti organizzazioni che soddisfano i criteri proposti nella definizione, avallando la tesi che le imprese sociali rappresentano ormai un tratto comune dell’ambiente sociale ed economico europeo.

L’espressione “impresa sociale”, benché non sia ancora ufficialmente utilizzata nella maggior parte degli Stati membri, costituisce una utile sin-

¹ Università di Trento e ISSAN.

² Centre d’Économie Sociale, Università di Liegi.

³ Durante lo svolgimento della ricerca, il termine “impresa sociale” è stato impiegato anche da alcune istituzioni internazionali. Si veda OECD (1999).

⁴ Questa versione italiana del volume racchiude solo alcuni casi nazionali, scelti tra i quindici Paesi membri dell’Unione.

tesi delle diverse denominazioni nazionali: dall'“impresa socio-economica” in Austria all'“impresa con finalità sociale” in Belgio, dall'“impresa a scopo sociale” in Spagna alla “cooperativa sociale” in Italia e in Portogallo. I capitoli teorici del libro, infine, presentano e discutono criticamente alcune chiavi interpretative dello sviluppo di tali imprese, facendo riferimento (pur con gli opportuni adattamenti) alle più importanti interpretazioni teoriche dell'esistenza delle organizzazioni non profit.

In questo capitolo conclusivo ci proponiamo di sintetizzare i risultati più significativi della ricerca, focalizzando l'attenzione su alcune questioni di fondo: i settori di attività in cui le imprese sociali operano; le interpretazioni teoriche del loro sviluppo; le differenze più rilevanti tra i diversi Stati dell'Unione europea; i principali contributi delle imprese sociali alle società e alle economie europee; i loro elementi di debolezza e gli ostacoli al loro ulteriore sviluppo. Concludiamo con una rassegna delle implicazioni di politica economica. Tutti questi elementi hanno recentemente assunto una posizione di tutto rispetto anche nell'agenda politica della Commissione europea.

1. I principali settori di attività

Come i capitoli dedicati all'analisi dei casi nazionali hanno messo in luce, le imprese sociali operano in ambiti molto diversi. È tuttavia possibile ricondurre queste attività a due settori principali: l'integrazione lavorativa e l'erogazione di servizi sociali, alla persona e alla comunità.

Le imprese sociali che si occupano di integrazione lavorativa sono presenti, sotto varie forme, in tutti i Paesi dell'Unione. Esse si sono spesso sviluppate a partire dalle esperienze dei laboratori protetti, ma con almeno due importanti elementi distintivi: anzitutto, le imprese sociali sono – o cercano di essere – meno dipendenti dalle sovvenzioni pubbliche e più attente alle dinamiche di mercato; in secondo luogo, esse si adoperano per garantire ai lavoratori svantaggiati un reddito comparabile a quello degli altri lavoratori. Inoltre, in molti casi, le imprese sociali si prefiggono di fornire ai soggetti svantaggiati anche o soprattutto una formazione al lavoro, organizzando la loro attività in modo da aiutare questi lavoratori a inserirsi nel normale mercato del lavoro. In alcuni Paesi (come in Spagna), le imprese sociali di inserimento lavorativo impiegano

gruppi di lavoratori molto specifici, innanzitutto quelli non tutelati dalle politiche pubbliche per l'impiego. In altri Paesi (come l'Italia), le imprese sociali si rivolgono a un target di utenti più esteso, sino ad impiegare migliaia di lavoratori.⁵ Mentre i tradizionali laboratori protetti si sono sviluppati in un contesto di politiche del lavoro passive, le nuove imprese sociali di integrazione lavorativa costituiscono chiaramente, per le stesse tipologie di lavoratori, strumenti innovativi di politica attiva del lavoro.

Il secondo, ampio settore di attività delle imprese sociali è costituito dall'erogazione di servizi sociali, alla persona e alla comunità. La presenza di imprese sociali anche in questo ambito di attività è confermato per tutti i Paesi europei, ma con differenze molto maggiori di quelle rilevate per l'inserimento lavorativo, sia nella numerosità delle imprese, che nel tipo di servizi erogati. Molte di queste imprese sociali sono state costituite per erogare servizi nuovi, o in relazione a particolari fasce di popolazione i cui bisogni non erano riconosciuti dall'ente pubblico ed erano quindi escluse dall'assistenza pubblica. Non di rado tali attività sono state avviate autonomamente da gruppi di cittadini, con un sostegno pubblico nullo o limitato. Tuttavia, una volta riconosciuto – dopo un certo periodo di tempo – l'interesse pubblico dei servizi prodotti, lo Stato o gli enti locali hanno per lo più deciso di finanziare, in tutto o in parte, l'attività di molte di queste imprese sociali. La dipendenza dai finanziamenti pubblici che ne è scaturita non sembra peraltro aver eliminato del tutto la loro autonomia. Anzi, molte imprese sociali sono sostenute sia dai fondi pubblici che da entrate provenienti direttamente dagli utenti, o dalla combinazione di fondi pubblici con risorse da donazioni e di volontariato. Inoltre, per garantirsi le risorse pubbliche le imprese sociali devono sempre più spesso partecipare a gare d'appalto, nelle quali entrano in competizione con altre imprese sociali, con organizzazioni di terzo settore o con imprese private for-profit.

Questa distinzione tra i diversi ambiti di attività è comunque in parte artificiosa: sono molte, infatti, le imprese sociali che combinano produzione di servizi sociali e attività di integrazione lavorativa. Questa sovrapposizione può essere spiegata in vari modi. Essa può essere dovuta al fatto che certi servizi sociali si prestano anche all'inserimento lavorati-

⁵ Per una presentazione e un'analisi teorica più dettagliata delle imprese di integrazione lavorativa e di alcune esperienze nazionali, cfr. Defourny, Favreau e Laville (1998).

vo di lavoratori svantaggiati, poiché sono ad alta intensità di lavoro. Può inoltre trattarsi di una soluzione per offrire, ad alcuni gruppi particolari di svantaggiati, una piena integrazione sociale ed economica: si pensi al caso del recupero dei tossicodipendenti, per la cui realizzazione non è spesso possibile separare l'erogazione del servizio di disintossicazione dalle attività di integrazione lavorativa.

Talvolta, tuttavia, questa sovrapposizione è stata obbligata dal fatto che, in mancanza di chiare procedure pubbliche di finanziamento dei nuovi servizi alla persona e alla comunità, le imprese sociali hanno dovuto assumere disoccupati titolari di sussidi all'occupazione, per sviluppare questi servizi. Esse sono state così in grado, soprattutto in Francia, di creare servizi sociali innovativi, integrando risorse provenienti dalle politiche sociali e dalle politiche del lavoro.

Nondimeno, una soluzione di questo tipo non offre, sul medio periodo, adeguate garanzie di sopravvivenza, poiché i sussidi all'occupazione hanno necessariamente durata limitata. In altri contesti nazionali, come quello italiano, il legislatore ha previsto l'obbligo di scegliere tra la produzione di servizi socio-assistenziali e socio-educativi da un lato, e l'inserimento lavorativo dall'altro, impedendo così la sovrapposizione tra le due aree di attività.

Al di là dei benefici che apportano direttamente con la propria attività, le imprese sociali contribuiscono anche, in misura non trascurabile, allo sviluppo dei sistemi economici locali. In alcuni casi – come nelle cooperative di villaggio finlandesi, o nelle community business inglesi – tale contributo allo sviluppo locale rientra tra le finalità esplicite di queste imprese.

Da ultimo, l'analisi delle diverse esperienze nazionali ha messo in luce come le imprese sociali siano organizzazioni dinamiche: nella maggior parte dei Paesi europei, le loro attività si stanno già estendendo a nuove tipologie di servizi, come quelli ambientali e culturali, che non sono direttamente riconducibili alle politiche sociali, ma sono comunque di interesse pubblico.

2. I modelli di sviluppo delle imprese sociali

L'affermazione e il successivo sviluppo delle imprese sociali sono spiegati da una pluralità di fattori, alcuni comuni a tutti i Paesi dell'Unione (sia pure con rilevanza diversa), altri specifici ai singoli contesti nazionali.

In generale, esiste un legame evidente tra l'emergere delle prime esperienze di imprenditoria sociale, alla fine degli anni Settanta, e la contrazione dei tassi di crescita economica e il conseguente aumento della disoccupazione verificatisi in quello stesso periodo. Questi stessi elementi di crisi dei sistemi economici sono anche all'origine delle difficoltà dei sistemi di welfare europei. All'inizio la crisi dei sistemi di welfare fu soprattutto di natura fiscale; essa determinò infatti in tutti i Paesi un aumento dei deficit pubblici. Mentre i tassi di crescita delle entrate fiscali diminuivano, quelli della spesa pubblica aumentavano assai più rapidamente, specie nei Paesi che prevedevano elevati sussidi di disoccupazione, prepensionamenti e avevano sistemi pensionistici che consentivano di ritirarsi dal lavoro in giovane età. I Paesi europei reagirono a questa crisi innanzitutto riformando i sussidi di disoccupazione e bloccando (o rallentando) la crescita dell'offerta di servizi sociali soprattutto per impedire l'aumento delle spese per il personale. Tuttavia, la sempre più evidente incapacità delle tradizionali politiche macroeconomiche e occupazionali di ridurre la disoccupazione – soprattutto quella di lungo periodo, tra i soggetti più svantaggiati e meno qualificati – e di far fronte alla sempre più ampia e differenziata domanda di servizi sociali, determinò anche una crisi di legittimazione di molti sistemi di welfare.

Quando divenne evidente che la contrazione dei tassi di crescita economica era ormai strutturale, i *policy-makers* europei iniziarono a riformare in modo più incisivo i sistemi di welfare, e in particolare le modalità di erogazione dei servizi. Essi cercarono soprattutto di ridurre l'impatto del costo di alcuni servizi sui bilanci pubblici e al tempo stesso di adattare meglio l'offerta ai bisogni degli utenti. Tra le misure adottate in tale direzione, le più importanti sono state: il decentramento agli enti locali dei poteri di programmazione e realizzazione delle politiche sociali; l'introduzione di prezzi e tariffe per servizi prima offerti gratuitamente; la privatizzazione della produzione di taluni servizi; la transizione da politiche passive a interventi "attivi" soprattutto nel campo del lavoro e dell'occupazione. L'introduzione di prezzi e tariffe, tuttavia, ebbe, non di

rado, ripercussioni negative sui gruppi sociali più svantaggiati, come è ben messo in luce dalle esperienze dei laboratori protetti finlandesi e dei servizi abitativi in Belgio.

Le politiche di privatizzazione dei servizi sociali, in particolare, hanno seguito due strategie: (1) la separazione tra responsabilità di finanziamento, mantenuta dagli enti pubblici, e responsabilità di erogazione dei servizi, esternalizzata a imprese private, e (2) l'interruzione della produzione pubblica di alcuni servizi. Queste misure hanno provocato sia un aumento della domanda, da parte degli enti pubblici, di fornitori privati di servizi sociali, sia il diffondersi di nuovi bisogni sociali, che le organizzazioni di terzo settore, e in particolare le imprese sociali, hanno cercato di soddisfare. L'offerta dei servizi è inoltre stata resa più dinamica anche dal decentramento dei poteri e dalle politiche volte a separare gli acquirenti dai fornitori dei servizi. La separazione tra erogatori e acquirenti, in particolare, ha stimolato l'offerta, provocando la moltiplicazione di nuove iniziative in un settore verso il quale le imprese for-profit nutrivano e continuano a nutrire scarso interesse. Il decentramento – con il trasferimento di responsabilità verso gli enti locali, più vicini ai bisogni dei cittadini – ha inoltre agevolato il riconoscimento delle iniziative della società civile, facilitandone il finanziamento pubblico.

Un'altra causa dello sviluppo delle imprese sociali va ricercata nei fallimenti delle politiche del lavoro tradizionali, in particolare della difficoltà di passare, nonostante le dichiarazioni, da politiche di tipo regolativo e fondamentalmente passive, a politiche attive. Tali difficoltà sono dimostrate dal numero crescente di lavoratori che trovano difficile entrare (o rientrare) nel mercato, soprattutto in Germania, Francia e Italia. Ciò contribuisce soprattutto a spiegare lo sviluppo delle imprese sociali finalizzate all'integrazione lavorativa.

3. Le specificità nazionali

Quantunque le imprese sociali europee abbiano molti aspetti in comune, lo studio dei casi nazionali ha messo in luce differenze rilevanti tra Paesi, nella diffusione nei settori di attività e negli assetti organizzativi. Soltanto in alcuni Stati dell'Unione le organizzazioni analizzate rispondono pienamente alla definizione operativa adottata da EMES. In diversi Paesi,

infatti, le imprese sociali (specialmente nell'area dei servizi sociali) dipendono dai finanziamenti pubblici e presentano livelli di autonomia e di rischio economico modesti. In diversi casi le imprese sociali sembrano accordare molta più attenzione agli interessi dei propri lavoratori che ai benefici per la comunità, o alla partecipazione dei beneficiari dei servizi alla loro gestione.

Il peso economico delle imprese sociali all'interno dell'Unione è disomogeneo. In alcuni Paesi (come l'Italia) operano ormai migliaia di organizzazioni con caratteristiche coerenti, nella sostanza, con la definizione di EMES.

Tali imprese si sono sviluppate sia nell'ambito dell'erogazione di servizi sociali diversi, sia nell'integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati, e coinvolgono diverse migliaia di soci e lavoratori. In altri Paesi (come la Svezia e la Finlandia) le imprese sociali sono presenti in numero rilevante, ma si occupano in prevalenza di attività molto specifiche, come gli asili nido o i servizi per l'impiego.

Per converso, vi sono Paesi nei quali la presenza di imprese sociali è modesta (si pensi alla Grecia o alla Danimarca), o nei quali le organizzazioni esistenti non si differenziano in modo significativo dal settore pubblico o dalle organizzazioni non profit tradizionali (Germania e Olanda). Cionondimeno, le imprese sociali presentano in genere caratteristiche innovative o nei servizi erogati, o nell'organizzazione dei fattori di produzione, o in entrambi questi aspetti. In alcuni Paesi si è assistito inoltre a tassi di crescita delle imprese sociali assai elevati (come in Italia e in Gran Bretagna) e ad un notevole successo nel perseguimento delle loro finalità (si va, a tale riguardo, dalle cooperative di disoccupati finlandesi alle imprese di inserimento lavorativo presenti in diversi Paesi). Tra gli altri elementi di differenziazione possiamo annoverare anche il diverso riconoscimento attribuito dai legislatori nazionali, la diversa reputazione di cui godono nelle comunità locali e presso gli enti pubblici, le diverse forme di partnership con il settore pubblico e con il privato for-profit.

È possibile spiegare queste varianti nazionali assumendo a riferimento diversi fattori. Tra essi i più significativi sono: il livello di sviluppo dei sistemi sociali ed economici; le caratteristiche dei sistemi di welfare e del terzo settore "tradizionale"; l'adeguatezza delle legislazioni nazionali.

Le differenze nello sviluppo sociale ed economico

Il livello di sviluppo economico influenza, in generale, la domanda di servizi sociali. In Paesi con un livello di sviluppo comparativamente basso (come la Grecia e il Portogallo, ma anche, fino all'inizio degli anni Novanta, l'Irlanda) la domanda di servizi sociali è generalmente modesta, soddisfatta in larga misura da operatori informali, in particolare dalle famiglie. In tali contesti, la domanda di servizi sociali organizzati si riduce alle situazioni di emergenza, cioè ai casi a cui non riescono a dare risposta né la famiglia, né la comunità. In queste situazioni l'offerta è garantita soprattutto dagli enti assistenziali tradizionali. Nei Paesi europei meno sviluppati non si registra, pertanto, una presenza diffusa di imprese sociali impegnate nell'erogazione di servizi sociali. Laddove queste sono presenti, il loro intervento è rivolto soprattutto alla lotta contro la disoccupazione e contro le discriminazioni sul mercato del lavoro, con l'obiettivo di creare occupazione a favore di fasce di popolazione ai margini del mercato (ad esempio le donne nelle aree rurali, o i disabili). Si tratta quindi soprattutto di imprese sociali di inserimento lavorativo, che talvolta assumono la forma tradizionale della cooperativa di produzione e lavoro.

Nei Paesi più sviluppati, per contro, a fronte di una domanda di servizi sociali più forte e differenziata, si assiste a una maggior diffusione e ad una più intensa dinamica delle imprese sociali. Le differenze presenti tra questo secondo gruppo di Paesi sono da imputare ad altri fattori.

Le differenze nell'organizzazione del welfare e del terzo settore

Per quanto siano spesso innovative nella tipologia e nella qualità dei servizi erogati, le imprese sociali operano negli stessi ambiti di attività del settore pubblico e delle organizzazioni non profit tradizionali. Poiché sono state le ultime a svilupparsi, è prevedibile che la loro espansione sia sensibilmente condizionata dal peso relativo degli altri fornitori di servizi, dalle risorse e dalle caratteristiche dei sistemi di welfare pubblici e dal livello di sviluppo delle organizzazioni tradizionali di terzo settore. In relazione a tutti questi aspetti, è possibile suddividere gli Stati membri dell'Unione europea in tre gruppi. Sebbene le distinzioni non siano sempre nette, questa classificazione permette di spiegare le differenze nella diffusione delle imprese sociali tra Paesi.

Il primo gruppo ricomprende i Paesi con un welfare state universalistico ben sviluppato (in termini di peso percentuale della spesa pubblica sul PIL e di numero di occupati nei servizi sociali pubblici), che garantisce sia una elevata offerta di servizi sociali pubblici che rilevanti trasferimenti monetari (pensioni, sussidi alla disoccupazione, ecc.). Svezia, Danimarca e (in misura minore) Finlandia rientrano in questo gruppo. Ne faceva parte, prima della riforma che ha introdotto i quasi-mercati, anche la Gran Bretagna. In tutti questi Paesi, le imprese sociali operano soltanto in settore specifici, quelli in cui gli enti pubblici hanno deciso di ridurre la propria presenza come erogatori – pur mantenendo il ruolo di finanziatori (come nel caso degli asili nido in Svezia) –, o quelli in cui mancava un’offerta pubblica organizzata (si pensi alle cooperative costituite, in Finlandia, da disoccupati). In questi Paesi lo sviluppo delle imprese sociali non è stato ostacolato dalle organizzazioni di terzo settore tradizionali. Queste ultime, dato il loro prevalente impegno in attività di advocacy, non si sono sentite minacciate dalle nuove arrivate.

Il secondo gruppo è quello che comprende i Paesi europei che pur avendo sviluppato uno Stato sociale universalistico, si caratterizzano per una spesa sociale costituita in larga parte da trasferimenti monetari, con una limitata partecipazione degli enti pubblici all’erogazione diretta di servizi sociali. In questi Paesi sia la famiglia che il terzo settore tradizionale – entrambi sovvenzionati dall’ente pubblico – giocano un ruolo importante nell’offerta dei servizi sociali, alla persona e alla comunità. Germania, Austria, Francia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Irlanda sono i Paesi che in varia misura appartengono a questa categoria. In questi Paesi, lo sviluppo delle imprese sociali è stato più difficile e irregolare. In primo luogo, la posizione centrale del terzo settore tradizionale nella produzione di servizi sociali, con le relative e consolidate modalità di finanziamento, ha reso meno pressante l’esigenza di trasformare le unità private di offerta in direzione più imprenditoriale. Inoltre, in alcuni casi – come in Germania – le organizzazioni di terzo settore tradizionali hanno contrapposto una certa resistenza all’emergere delle imprese sociali. Queste ultime, di conseguenza, si sono sviluppate soprattutto in nicchie specifiche e in ambiti di attività innovativi (come quello dell’inserimento lavorativo) che non erano coperti dalle organizzazioni di terzo settore preesistenti, utilizzando anche risorse non specificamente destinate alla produzione di servizi sociali (come è avvenuto in Francia e in Belgio dove le

imprese sociali hanno fatto ricorso ai sussidi all'occupazione per sostenere la produzione di servizi sociali).

L'ultimo gruppo include i Paesi con sistemi di welfare meno sviluppati – specie fino ai primi anni Ottanta – e basati essenzialmente su trasferimenti monetari, nei quali l'offerta pubblica di servizi alla persona è limitata ad alcuni settori, come l'istruzione e la sanità. Poiché la produzione di servizi sociali era di fatto demandata alla famiglia, anche il terzo settore risultava poco sviluppato. Italia, Spagna, Grecia e Portogallo, appartengono a questo gruppo. In questi Paesi, la crisi fiscale dello Stato sociale ha impedito lo sviluppo di una consistente offerta pubblica di servizi, proprio negli anni in cui la domanda cominciava a crescere. Le imprese sociali sono state quindi create nel tentativo di colmare il crescente divario tra domanda e offerta di servizi sociali, senza particolare concorrenza né da parte del settore pubblico, né da parte delle organizzazioni non profit tradizionali. In alcuni Paesi, le nuove imprese sociali hanno anche incontrato il sostegno del terzo settore o del movimento cooperativo. Il loro sviluppo è stato generalmente sostenuto anche dall'ente pubblico, che ha preso progressivamente consapevolezza che i servizi erogati da queste organizzazioni andavano incontro alla nuova domanda di servizi, e – di conseguenza – ha rafforzato il proprio ruolo di sostegno, invece che sviluppare una propria autonoma offerta.

Le differenze nella legislazione

Per quanto riguarda le differenze di tipo istituzionale, il principale elemento di discriminazione sta nel livello di autonomia imprenditoriale e produttiva accordato, nei diversi sistemi legislativi nazionali, alle due forme giuridiche (cooperativa e associazione) normalmente utilizzate dalle imprese sociali. Laddove – come in Francia e in Belgio – la forma associativa è compatibile con la produzione e la vendita sul mercato di beni e servizi, sia pure in modo strumentale alla realizzazione delle finalità sociali, le imprese sociali tendono ad assumere la forma dell'associazione. Al contrario, nei Paesi in cui quest'ultima si caratterizza prevalentemente per finalità ideali (Svezia, Finlandia, Italia e Spagna) ed è relativamente facile istituire cooperative, le imprese sociali adottano per lo più la forma cooperativa, sia pur modificandone taluni elementi.

Quantunque lo sviluppo delle imprese sociali abbia seguito percorsi diversi nei due gruppi di Paesi, emergono, tra i due modelli, crescenti af-

finità dal punto di vista organizzativo: mentre le associazioni, assumendo un carattere più marcatamente imprenditoriale, sia avvicinano di fatto alle cooperative, queste ultime, a seguito del rafforzamento della loro dimensione sociale, si sono a loro volta avvicinate alla forma associativa.⁶

I cambiamenti legislativi che sono stati introdotti in alcuni Paesi, e che sono attualmente oggetto di discussione in altri, sembrano riflettere questo processo di convergenza. Poiché tendono a sottolineare il comportamento imprenditoriale che deve essere proprio delle nuove organizzazioni, tali cambiamenti sembrano favorire la forma cooperativa rispetto a quella associativa. È quanto è successo in Italia e in Portogallo con le leggi sulle cooperative sociali, e in Francia con la legge istitutiva della “cooperativa di interesse generale”.⁷

4. Il valore aggiunto delle imprese sociali

Una volta stabilito che le imprese sociali sono presenti, sebbene sotto forme diverse, in tutti i Paesi europei, è utile approfondirne il ruolo economico e sociale specifico, ossia il contributo (si potrebbe dire il “valore aggiunto”) che esse apportano alle trasformazioni dei sistemi di welfare, alla creazione di nuova occupazione, alla coesione sociale, allo sviluppo locale e all’evoluzione del terzo settore nel suo complesso.

Prima di analizzare ciascuno di questi aspetti va ricordato che le imprese sociali, per quanto dinamiche, rappresentano ancora una componente relativamente modesta dell’offerta di servizi sociali, alla persona e alla comunità, e non impiegano se non una piccola parte dei lavoratori svantaggiati.

Non tutti gli elementi di “valore aggiunto” qui analizzati implicano quindi un impatto visibile in termini quantitativi. Si tratta spesso di indicatori di tendenza, più che di trasformazioni già consolidate.

⁶ Questa tendenza è stata sottolineata anche nell’Introduzione (cfr. la figura 1).

⁷ Vanno menzionate anche le ipotesi di costituire imprese sociali sotto forme diverse, come quella della società per azioni, con appropriati vincoli (nella distribuzione degli utili, nelle regole del management, ecc.). I tentativi più importanti in tale direzione sono quelli della legge belga sulla “società con finalità sociale” e della proposta di legge italiana sulle “imprese sociali”. A oggi, peraltro, i risultati di queste iniziative non sono ancora definitivi.

Le trasformazioni dei sistemi di welfare

I risultati delle politiche mirate a contrastare la crisi dei sistemi di welfare europei, e soprattutto dei tentativi di privatizzare l'offerta di servizi sociali, sono ancora largamente incerti. I costi di contratto e di transazione sono risultati superiori alle aspettative, ridimensionando le attese di contenimento dei costi; a ciò bisogna aggiungere, per lo meno in alcuni casi, un peggioramento della qualità dei servizi e delle condizioni di lavoro. Questi risultati negativi si sono manifestati soprattutto nei Paesi in cui più ampio è stato lo spazio accordato ai quasi-mercati e alle imprese for-profit.⁸ Come è emerso nel capitolo dedicato alla Gran Bretagna, il modo in cui sono stati organizzati i quasi-mercati, usando i prezzi come principale variabile per discriminare tra i fornitori, tende a penalizzare la qualità dei servizi. In altri termini, le forme di regolamentazione messe in atto non sono state spesso in grado di garantire livelli di qualità adeguati, soprattutto quando sono entrate in gioco anche le imprese for-profit.

In questo scenario, le imprese sociali possono contribuire alla riforma dei sistemi di welfare europei in diverse direzioni: rendendo la distribuzione dei redditi più vicina alle aspettative della comunità; contribuendo al contenimento dei costi; ampliando l'offerta di servizi e, in molti casi, permettendo di mantenere (o aumentare) la qualità degli stessi e delle condizioni di lavoro.

Come è stato messo in luce nei capitoli precedenti, le imprese sociali – sebbene di proprietà e a gestione privata – possono perseguire una funzione distributiva, contribuendo a modificare la distribuzione delle risorse e del reddito che risulta dall'azione congiunta del mercato e dello Stato. Tali imprese infatti si costituiscono spesso con la precisa finalità di andare incontro ai bisogni di fasce di popolazione le cui necessità non sono riconosciute, del tutto o in parte, dalle politiche pubbliche. La loro azione distributiva è resa possibile in particolare dal ricorso a un mix di risorse gratuite (donazioni, volontariato) o a basso costo (forza lavoro motivata), buona parte delle quali non è accessibile né al privato for-profit, né al pubblico. Se la comunità in cui l'impresa sociale è attiva trae un chiaro beneficio da questa azione redistributiva, l'impresa stessa migliora la propria reputazione e rafforza le relazioni fiduciarie.

⁸ Il fenomeno è particolarmente evidente nel caso di alcuni servizi sociali, come i servizi di cura domiciliare in Gran Bretagna. Cfr., a tale proposito, Young (1999).

Nel corso del volume sono emersi diversi esempi di questa funzione redistributiva. In taluni casi le imprese sociali hanno di fatto sostituito il ruolo redistributivo precedentemente svolto dall'ente pubblico. In Belgio, ad esempio, le imprese sociali erogano servizi abitativi a soggetti marginali che non sono in grado di sostenere affitti elevati, né di soddisfare i requisiti previsti dall'edilizia sociale pubblica. In altri Paesi (come in Spagna), esse hanno intrapreso autonomamente un'azione distributiva a favore di alcune fasce di popolazione trascurate dalle politiche pubbliche. Nei Paesi in cui l'offerta di servizi sociali veicolata dallo Stato è insufficiente a soddisfare la domanda, le imprese sociali contribuiscono a creare un'offerta addizionale. Si pensi, ad esempio, ai servizi sociali che l'ente pubblico è disposto a finanziare soltanto in misura parziale. In questi casi, le imprese sociali completano l'offerta, combinando risorse pubbliche, di mercato e di volontariato. Questo fenomeno è evidente, per esempio, nel caso delle imprese sociali di integrazione lavorativa, e nel caso dei servizi (come gli asili nido in Svezia) al cui finanziamento contribuiscono anche gli utenti.

Al tempo stesso le imprese sociali, in modo non dissimile dalle altre organizzazioni non profit, esercitano un'influenza indiretta sulle politiche redistributive pubbliche. Intervenendo per prime su bisogni sociali "scoperti", esse possono orientare parte delle risorse pubbliche verso la soddisfazione dei bisogni intorno ai quali esse sono nate.⁹ Non di rado esse combinano il proprio ruolo produttivo con più tradizionali attività di advocacy a favore degli stessi gruppi di utenti.

Le imprese sociali non si limitano tuttavia alla funzione distributiva: esse possono anche innovare la tipologia di servizi erogati. In altri termini, possono rendere disponibili servizi del tutto nuovi, ma anche introdurre nuovi modi di produrre servizi tradizionali, ad esempio promuovendo forme innovative di coinvolgimento dei consumatori (come co-produttori), della comunità locale (come volontari) e degli stessi lavoratori. I nuovi modelli organizzativi sperimentati dalle imprese sociali europee, con le modifiche apportate sia alla forma associativa che a quella

⁹ È il caso soprattutto dei Paesi con un'offerta pubblica di servizi sociali limitata, come l'Italia, dove molti servizi (dai centri diurni per disabili o per adolescenti, ai servizi riabilitativi per tossicodipendenti, ecc.) sono stati introdotti inizialmente da imprese sociali, senza un sistematico sostegno pubblico. Solo dopo parecchi anni l'ente pubblico (a livello nazionale e locale) ha deciso di impegnarsi nel finanziamento di alcuni di questi servizi e delle organizzazioni che li erogano.

cooperativa, sono un valido indicatore di questa propensione all'innovazione.

Un terzo importante contributo delle imprese sociali al miglioramento dei sistemi di welfare europei riguarda i processi di privatizzazione dei servizi alla persona. L'efficacia delle politiche di privatizzazione, infatti, dipende dall'esistenza di un'offerta competitiva, in presenza – peraltro – di diversi ordini di problemi nella definizione ex-ante e nel controllo ex-post delle relazioni contrattuali fra ente pubblico e fornitori di servizi. Grazie alla propria peculiare natura, le imprese sociali possono contribuire a creare un ambiente competitivo caratterizzato, al contempo, da relazioni contrattuali fondate sulla fiducia, e quindi meno esposte al rischio di comportamenti opportunistici e manipolatori. Inoltre, il fatto che gli obiettivi delle imprese sociali convergano largamente con quelli dell'ente pubblico, agevola i processi di negoziazione relativi a tutti quei servizi per i quali non è possibile creare dei quasi-mercati ben funzionanti. Ciò può contribuire anche alla riduzione dei costi di produzione: le imprese sociali, non avendo incentivi alla massimizzazione del profitto, possono svolgere un ruolo di mediazione tra gli interessi, spesso divergenti, di ente pubblico, consumatori e lavoratori, scegliendo così – meglio di quanto potrebbero fare altre forme organizzative – la giusta combinazione tra soddisfazione dei clienti e garanzie per i lavoratori.¹⁰

La creazione di occupazione

Le imprese sociali contribuiscono anche alla creazione di nuovi posti di lavoro. Questo è evidente nel caso delle imprese sociali di integrazione lavorativa, che occupano normalmente lavoratori con scarse possibilità di trovare occupazione nelle imprese tradizionali. Anche le imprese che erogano servizi sociali alla persona possono tuttavia creare nuova occupazione, giacché rendono più dinamico un settore con elevate potenzialità occupazionali, soprattutto in quei Paesi in cui i tassi di occupazione sono ancora modesti.

Nelle analisi delle cause della modesta crescita occupazionale e degli elevati tassi di disoccupazione della maggior parte dei Paesi europei,

¹⁰ Le poche ricerche finora effettuate sulle condizioni di lavoro nel settore dei servizi sociali (per l'Italia si veda Borzaga, 2000; per la Gran Bretagna il capitolo 7 di questo volume) indicano che le imprese sociali, tendenzialmente, offrono retribuzioni più basse rispetto al settore pubblico, ma più alte delle imprese for-profit.

l'attenzione si sta spostando dalle rigidità del mercato del lavoro alle rigidità dei mercati dei prodotti. È a queste ultime che un crescente numero di studiosi imputa le maggiori responsabilità dei bassi ritmi di crescita dell'occupazione. Queste rigidità sono particolarmente evidenti nel settore dei servizi, specie (in confronto con il caso americano) nel commercio, nel turismo, nei servizi alle imprese e nei servizi alla persona e alla comunità.¹¹ Il tasso di occupazione in quest'ultima tipologia di servizi è particolarmente basso nei Paesi europei con un welfare fondato soprattutto sui trasferimenti monetari (come Italia, Francia e Germania) e con un'insufficiente offerta pubblica (e un altrettanto limitato finanziamento pubblico) di servizi sociali. Questa composizione della spesa pubblica è, verosimilmente, una delle cause dell'insufficiente crescita occupazionale del settore, tanto più se si tiene conto dei vincoli sempre più stringenti adottati con il Patto di stabilità. La composizione della spesa pubblica sta anche all'origine del crescente divario tra domanda e offerta di servizi sociali che è possibile riscontrare oggi in molti Stati dell'Unione.

Il potenziale occupazionale esistente nei servizi alla persona e alla comunità non potrà tuttavia essere realizzato attraverso incrementi della spesa pubblica. Essi si scontrerebbero, infatti, con la necessità di contenere i deficit pubblici e con l'esigenza di impiegare i risparmi di spesa nella riduzione della pressione fiscale e dei costi indiretti del lavoro, allo scopo di fronteggiare una competizione internazionale sempre più agguerrita. Una strategia alternativa può essere quella di modificare la composizione della spesa pubblica, riducendo i trasferimenti monetari e aumentando la spesa destinata ai servizi, stimolando così anche la crescita della domanda privata. È improbabile, tuttavia, che le organizzazioni non profit tradizionali o le imprese for-profit da sole possano dare un contributo decisivo in questa direzione. Da una parte, le organizzazioni di terzo settore tradizionali sono per lo più dipendenti, tanto nella definizione delle strategie quanto nel reperimento delle risorse, dall'ente pubblico. Dall'altra parte, le imprese for-profit – a quanto è dato prevedere oggi – non hanno particolare interesse alla produzione di servizi di questo tipo, a causa sia dei modesti margini di profitto che ne potrebbero trarre, sia delle asimmetrie informative che caratterizzano le relazioni di mercato con i consumatori e con gli enti finanziatori.

¹¹ Questa interpretazione è stata suffragata da molteplici documenti della Commissione europea. Si veda, tra gli altri, European Commission (1998).

Le imprese sociali, al contrario, possono contribuire allo sviluppo sia della domanda sia dell'offerta di servizi sociali, oltre che influenzare la composizione della spesa pubblica. Non avendo l'obiettivo di massimizzazione del profitto, esse possono facilmente essere coinvolte anche in attività produttive che generano utili modesti; allo stesso tempo, potendo disporre di risorse che provengono dalle donazioni e dal volontariato, possono contenere i costi di produzione dei nuovi servizi, soprattutto nella fase di *start up*.¹² Una riduzione dei costi si ha anche quando le imprese sociali riescono ad attrarre lavoratori e manager interessati a lavorare nel settore, pur in presenza di retribuzioni più basse rispetto a quelle offerte in attività simili.¹³ Inoltre, grazie al coinvolgimento dei consumatori e al radicamento nella comunità, esse sono in grado di adattare rapidamente l'offerta all'evoluzione della domanda, e possono far leva sulle relazioni fiduciarie per superare le difficoltà che i consumatori incontrano nel controllare la qualità dei servizi.

Contrariamente a quanto spesso affermato, le imprese sociali contribuiscono alla crescita occupazionale anche quando sono sostenute, in tutto o in parte, da finanziamenti pubblici. Quando questo avviene, infatti, è perché gli enti finanziatori ritengono che i servizi da esse erogati vadano a beneficio della collettività. Normalmente, quanto maggiore è l'effetto redistributivo della loro azione, tanto più alto è il finanziamento pubblico. Sarebbe tuttavia riduttivo considerare le imprese sociali alla stregua di meri sostituti dell'intervento pubblico: molte di esse, come si è visto, hanno iniziato la propria attività in assenza o con limitati fondi pubblici, e soltanto nel medio periodo sono state riconosciute e adeguatamente finanziate. Di conseguenza, esse hanno contribuito a far aumentare la spesa pubblica per i servizi di cui si occupano, e quindi anche alla creazione di nuovi posti di lavoro in questi servizi. Inoltre, molte delle imprese sociali che erogano servizi di natura prevalentemente privata

¹² Una particolare categoria dei costi di *start up* che devono essere sostenuti da un'organizzazione che voglia produrre nuovi servizi sociali, è rappresentata da quei costi di proprietà (Hansmann, 1996) dovuti alla necessità di aggregare un volume di domanda sufficiente a sostenere un processo produttivo stabile ed efficiente. Promuovendo la partecipazione degli utenti o di loro rappresentanti, le imprese sociali sono spesso in grado di valutare le dimensioni della domanda potenziale a costi relativamente modesti.

¹³ Questo specifico vantaggio può essere anche oggetto di abuso, sino a determinare effetti perversi sui livelli retributivi dei lavoratori. Tuttavia, se impiegato in maniera corretta, esso rappresenta un significativo elemento di vantaggio.

(come gli asili nido e molti servizi di tipo culturale) rivolgono direttamente la propria attività anche a consumatori privati, contribuendo così alla creazione netta di posti di lavoro. Sulla base dei dati riportati in alcuni dei capitoli nazionali (specie quelli relativi all'Italia e alla Gran Bretagna) è possibile sostenere che una componente significativa degli introiti delle imprese sociali deriva dall'erogazione di servizi alle famiglie, o comunque a privati. Tale componente potrebbe essere molto più elevata se i livelli di tassazione sul reddito fossero più bassi, come negli Stati Uniti. È chiaro che le imprese sociali, in sé, non possono risolvere il problema della lenta crescita dell'occupazione nei Paesi europei; esse possono dare tuttavia un contributo non marginale anche in tale direzione.

La coesione sociale e la creazione di capitale sociale

Grazie al loro contributo alla soluzione, o quanto meno all'alleggerimento dei problemi delle fasce più marginali della popolazione, e in forza del loro intervento a favore dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, con salari migliori di quelli offerti dai laboratori protetti e talvolta anche dalle stesse imprese for-profit, le imprese sociali contribuiscono anche al miglioramento delle condizioni di vita, al benessere delle comunità e all'integrazione sociale. Allo stesso tempo, l'intervento delle imprese sociali favorisce una maggiore tutela degli utenti (soprattutto dei soggetti più svantaggiati) e di fatto migliora la qualità dell'offerta di servizi, specie quando esse promuovono il coinvolgimento degli utenti.

All'interno di società sempre più complesse, anche le cause dell'esclusione sociale si moltiplicano e si differenziano: non è più possibile ipotizzare semplici relazioni tra disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. Di conseguenza, diventa più difficile anche contrastare l'esclusione sociale con i trasferimenti monetari e l'erogazione di servizi standardizzati; occorre, piuttosto, saper mettere a fuoco i bisogni specifici di gruppi limitati. L'evoluzione delle dinamiche dell'esclusione sociale sta infatti mettendo chiaramente alla prova i sistemi di welfare europei, in special modo quelli caratterizzati da centralismo amministrativo.

Il processo di decentramento delle politiche sociali a cui si è assistito a partire dagli anni Ottanta in diversi Paesi, ha probabilmente contribuito a ridurre i fenomeni di esclusione sociale, ma certamente non li ha eliminati. Le imprese sociali quindi possono svolgere un ruolo insostituibile nell'identificare e nel mettere a fuoco i nuovi bisogni delle comunità, e in

special modo dei gruppi più a rischio di emarginazione. Esse contribuiscono inoltre a creare capitale sociale, stimolando la solidarietà e l'aiuto reciproco, estendendo le relazioni di fiducia e promuovendo la partecipazione dei cittadini alla soluzione dei problemi sociali, grazie all'apporto del volontariato e al coinvolgimento degli utenti.

Il contributo allo sviluppo locale

Le imprese sociali sono, per lo più, organizzazioni che agiscono su territori limitati e sono quindi uno degli attori dei processi di sviluppo locale. Gli stretti legami con la comunità rappresentano per le imprese sociali una *conditio sine qua non* di sviluppo e di equilibrio, poiché facilitano il riconoscimento dei bisogni, la creazione e l'utilizzo del capitale sociale, l'individuazione del mix ottimale di risorse di diversa provenienza necessarie al buon funzionamento dell'attività.

I processi di globalizzazione e la diffusione delle nuove tecnologie hanno favorito la crescita della produttività in tutti i settori, ma hanno anche causato una maggior instabilità occupazionale. Si sono allentati al tempo stesso i legami tra imprese e territorio. Aumenti della domanda di beni non producono più, necessariamente, aumenti dei livelli occupazionali nelle stesse aree in cui tale domanda si manifesta: i nuovi posti di lavoro, in generale, vengono creati in luoghi diversi. Questi processi operano spesso a svantaggio delle aree meno sviluppate o in declino produttivo, mettendo in moto circoli viziosi. Per affrontare i problemi di questi territori, i tradizionali incentivi alla localizzazione si rivelano spesso inefficaci; per converso, i nuovi servizi alla persona e alla comunità, che comportano prossimità tra offerta e domanda, organizzati da imprese sociali di piccole dimensioni e legate al territorio, possono contribuire alla creazione di una più stabile domanda locale di lavoro. Inoltre, l'intervento delle imprese sociali a favore dello sviluppo locale potrebbe in futuro ampliarsi sino a comprendere servizi ambientali, culturali, di trasporto, ecc. Una simile tendenza può già essere riscontrata in alcuni Paesi, specialmente dove sono più attive le imprese di inserimento lavorativo.

L'impatto sulle dinamiche del terzo settore

Come abbiamo visto, non vi è totale coincidenza tra imprese sociali e economia sociale, settore non profit o terzo settore. Le imprese sociali si differenziano infatti sia dalle organizzazioni non profit tradizionali che, per molti aspetti, dalle organizzazioni dell'economia sociale più istituzionalizzate, come le cooperative. Le differenze più significative riguardano: il comportamento innovativo delle imprese sociali nella creazione di nuove forme organizzative e di nuovi servizi, nonché nell'individuazione di nuovi bisogni; la loro capacità di fare leva su una più estesa varietà di risorse; la loro più spiccata inclinazione all'assunzione del rischio, specialmente nelle fasi di avvio di nuove attività.

Le imprese sociali rappresentano quindi un elemento di discontinuità all'interno del terzo settore tradizionale, anche perché si focalizzano sulla dimensione produttiva e imprenditoriale delle organizzazioni senza scopo di lucro, e sottolineano la funzione economica – accanto a quella distributiva – dei servizi sociali. In questa prospettiva si giustifica la ricerca, da parte delle imprese sociali, di forme giuridiche e organizzative nuove. Si spiegano anche le resistenze che le organizzazioni non profit e di economia sociale tradizionali, insieme alle imprese for-profit e ad alcune componenti dei sindacati, hanno, talvolta, opposto al loro sviluppo. Tali resistenze, peraltro, non sono state rilevate in tutti i Paesi. In alcuni lo sviluppo delle imprese sociali è sostenuto dalle organizzazioni di terzo settore tradizionali; è il caso, per esempio, del movimento cooperativo in Italia. In altri Paesi le imprese for-profit non appaiono al momento interessate ad entrare nei settori di attività in cui le imprese sociali operano.

La principale innovazione sociale ed economica introdotta dalle imprese sociali è costituita dalla loro collocazione peculiare: né al di fuori del mercato, come nel caso degli enti pubblici e della maggior parte delle organizzazioni non profit tradizionali; né al di fuori del sistema pubblico di allocazione delle risorse, come nel caso delle imprese for-profit. Di fatto, esse fanno uso delle logiche e delle regole sia del mercato che dello Stato, pur non identificandosi né con l'uno, né con l'altro. Questa peculiarità le rende diverse dalle organizzazioni non profit tradizionali, che tendono o ad assumere una posizione di terzietà rispetto al mercato e allo Stato (quando basano le loro attività sulle donazioni o sul volontariato), oppure a dipendere in modo esclusivo dall'azione allocativa dell'ente pubblico. Si può quindi affermare che le imprese sociali sono un esempio

concreto, e per ora anche efficace, di come la società civile e le organizzazioni private possano misurarsi, in modo autonomo e diretto, con alcuni dei problemi della comunità, senza dover necessariamente attendere l'intervento delle autorità pubbliche. Lo sviluppo di forme di imprenditorialità sociale come quelle che sono state identificate dalla Rete EMES, appare l'esito di una dinamica spontanea della società civile a livello locale, più che di un'azione pianificata dell'operatore pubblico.

Infine, lo sviluppo delle imprese sociali sta contribuendo, in alcuni Paesi, a ridurre le distanze tra le diverse famiglie di organizzazioni che compongono il terzo settore. Le associazioni e le fondazioni tendono ad adottare comportamenti più produttivi e imprenditoriali; le fondazioni, in taluni casi, si stanno orientando verso forme di governance più democratiche. Le cooperative, infine, stanno riscoprendo in diversi Paesi una nuova funzione sociale.

5. Debolezze interne e ostacoli esterni

Lo sviluppo di un'ampia e variegata popolazione di imprese sociali ha avuto luogo, nei Paesi europei, in modo fino ad ora largamente spontaneo, nonostante la generale carenza di una cornice legislativa adeguata e l'assenza di modelli manageriali e organizzativi ben definiti. Di conseguenza, le imprese sociali che spesso nella fase iniziale hanno contato soprattutto sul volontariato, si sono trovate a dover inventare nuove modalità di organizzare il mix di risorse a loro disposizione: facendo lavorare insieme volontari e personale retribuito, mediando tra gli interessi spesso divergenti di volontari, lavoratori e utenti e ricercando le modalità di raccordo con la comunità locale e con i servizi pubblici.

Nonostante il suo successo, il modello organizzativo delle imprese sociali è ancora fragile, basato su poche regole definite, compensate da elevati livelli di fiducia tra i soci e da un'ampia condivisione della mission e delle finalità sociali. Questo modello non è facile da preservare nel tempo, né da riprodurre. La sua intrinseca fragilità, peraltro, non è l'unico problema con cui le imprese sociali devono misurarsi; ci sono altri fattori esterni che hanno di fatto contrastato, o quanto meno rallentato, lo sviluppo di queste nuove organizzazioni. Ci pare utile, pertanto, presentare e poi discutere gli elementi di debolezza e gli ostacoli più significativi.

Il primo elemento di debolezza è costituito dall'insufficiente consapevolezza che le stesse imprese sociali (dai singoli manager fino, spesso, all'intero movimento che le rappresenta) hanno del proprio ruolo nella società e nell'economia dei Paesi europei, nonché delle proprie specificità in rapporto alle forme organizzative del settore pubblico, del privato for-profit e dello stesso terzo settore. Più precisamente, ciò che contraddistingue le imprese sociali è la sperimentata capacità di gestire una pluralità di obiettivi diversi, che ricomprendono tanto finalità di tipo sociale, quanto vincoli di ordine economico. Tuttavia, la mancanza di consapevolezza di queste specificità può impedire alle imprese sociali di adottare coerenti strategie di management e di sviluppo, contribuendo ad accrescere la fragilità del modello organizzativo.

Una seconda debolezza è costituita dalla tendenza delle imprese sociali all'isomorfismo, ossia ad evolversi verso forme organizzative meglio definite, giuridicamente più tutelate e socialmente più riconosciute, senza mantenere e valorizzare, nel corso di questa transizione, le proprie caratteristiche più innovative. Il rischio maggiore oggi è che le imprese sociali si trasformino in cooperative di lavoratori e perseguano l'esclusivo interesse dei propri occupati, perdendo i legami con la comunità e quindi la capacità di valorizzare il capitale sociale. Tale rischio è accentuato dalla crescente disponibilità di fondi pubblici, da cui può derivare un netto ridimensionamento del ruolo distributivo originariamente assunto dalle imprese sociali.

Un'ulteriore debolezza è costituita dagli elevati costi di governance che caratterizzano le imprese sociali, per effetto della loro natura di organizzazioni che non hanno un unico e ben definito proprietario. Il vantaggio che deriva dalla capacità di coinvolgere diverse categorie di stakeholder (clienti, volontari, rappresentanti della comunità locale, ecc.) nei processi produttivi e in quelli decisionali, può trasformarsi in un fattore di inefficienza se la conflittualità tra i diversi interessi in gioco dovesse impedire di reagire con la necessaria prontezza alle trasformazioni dell'ambiente.

Infine, le imprese sociali sono spesso organizzazioni di piccola dimensione. Vuoi per i legami con la comunità locale, vuoi per gli alti costi di governance, è improbabile che esse di norma riescano a crescere al di là di una data soglia dimensionale. Ciò può limitare in modo non irrilevante la loro capacità di affrontare con successo le sfide provenienti dall'am-

biente, oltre a costituire un ostacolo alla diffusione della loro reputazione al di fuori delle comunità locali. Paradossalmente, poi, qualora esse conseguano livelli di crescita significativi, potrebbe risultare accelerato il processo di isomorfismo di cui si è detto. In realtà, non si può nemmeno concludere che la piccola dimensione rappresenti necessariamente un handicap: nei Paesi in cui le imprese sociali sono più sviluppate, esse hanno dato prova di una buona capacità di organizzarsi in gruppi o consorzi in grado di scambiare informazioni, servizi e progetti innovativi, sfruttando così anche alcune economie di scala.

Accanto a questi quattro fattori di debolezza interni, è possibile individuare almeno altrettanti fattori esterni che costituiscono dei veri e propri ostacoli allo sviluppo delle imprese sociali. L'ostacolo più diffuso è costituito dalla convinzione, prevalente nelle classi dirigenti della maggior parte dei Paesi europei, che le imprese for-profit – con la mediazione di politiche pubbliche attive – siano in grado di risolvere efficacemente ogni tipo di problema sociale, rispondendo anche alla crescente domanda di servizi sociali e alla persona. Tale convinzione è all'origine della sottovalutazione del ruolo potenziale del terzo settore e delle imprese sociali, che sono spesso ritenuti superflui o, nella migliore delle ipotesi, destinati a vita breve: utili come organizzazioni funzionali alle esigenze della pubblica amministrazione, da favorire soltanto in relazione ai problemi che le politiche pubbliche non riescono a risolvere.¹⁴

Un simile atteggiamento negativo è riscontrabile soprattutto nei Paesi, come la Germania, in cui prevale ancora una visione molto tradizionale dell'impresa. Secondo tale prospettiva soltanto le iniziative economiche che traggono linfa da attività commerciali e perseguono l'esclusivo interesse dei proprietari possono essere definite a tutti gli effetti imprese. La nozione di impresa, in questi casi, esclude ogni organizzazione, per quanto innovativa sotto il profilo produttivo e organizzativo, che non derivi le proprie entrate dalle transazioni di mercato e non persegua l'interesse esclusivo dei proprietari. In quest'ottica, le imprese sociali sono viste con un misto di sospetto e sfiducia, sino al punto da considerare quanti lavorano in esse come “non pienamente occupati”. Un atteggiamento simile è diffuso anche nei Paesi che enfatizzano i benefici della competizione, con il risultato di marginalizzare tutte quelle attività produttive – come i

¹⁴ In tale direzione vanno, ad esempio, i modelli esplicativi delle organizzazioni non profit come “non risoltrici di problemi” (Seibel, 1990).

servizi sociali, alla persona e alla comunità – nell’ambito delle quali la concorrenza è necessariamente limitata. L’esigenza di un assetto economico più competitivo diventa, nei discorsi degli imprenditori (for-profit) e delle loro associazioni di categoria, l’argomento centrale della critica ai presunti vantaggi fiscali e competitivi di cui il non profit e le imprese sociali immeritabilmente beneficerebbero, dimenticando che tali vantaggi sono normalmente giustificati dalla natura di pubblico interesse dei servizi prodotti.

Il secondo ostacolo è rappresentato dal rapporto, spesso ambiguo e mal definito, che si crea tra le imprese sociali, da una parte, e le politiche sociali e del lavoro pubbliche, dall’altra. Il passaggio dalla erogazione diretta di servizi sociali da parte di organizzazioni pubbliche alla separazione tra enti finanziatori e soggetti erogatori – con lo sviluppo di organizzazioni private, soprattutto senza scopo di lucro che ne è derivato – non è stato accompagnato da una adeguata riforma delle regole e delle modalità con cui le esternalizzazioni vengono gestite. Si continuano per lo più a utilizzare le modalità di finanziamento alle organizzazioni nonprofit preesistenti, con cambiamenti marginali in relazione ai servizi più innovativi. Modalità di negoziazione improntate più che nel passato alla competizione tra i potenziali fornitori, sono state adottate nell’ambito dei quasimercati inglesi e si sono diffuse negli altri Paesi anche per effetto della nuova normativa comunitaria in tema di contracting out e appalti pubblici. Il risultato è per ora quello di un mix alquanto confuso tra contributi diretti e finanziamenti ottenuti attraverso appalti o contratti, diverso a seconda dei Paesi e dei servizi. Nell’applicazione delle regole di contracting out, d’altra parte, le specifiche caratteristiche delle imprese sociali sono spesso trascurate; la tendenza è piuttosto quella di favorire le grandi imprese (che si tratti di soggetti for-profit, di cooperative o di non profit tradizionali), che non hanno legami con il territorio o con la comunità. Senza tenere adeguatamente in conto che queste imprese possono approfittare delle oggettive difficoltà di controllo dell’esecuzione dei contratti allo scopo di abbassare i salari, peggiorare le condizioni di lavoro, ridurre la qualità dei servizi erogati o – più semplicemente – tentare di “aggirare” qualche clausola contrattuale. Le imprese sociali, in definitiva, si trovano a operare in un ambiente ancora precario, dovendo fare spesso affidamento su contratti di breve periodo e quindi senza la possibilità di predisporre piani di sviluppo adeguati.

Talune rigidità delle politiche del lavoro hanno ulteriormente accentuato questo ostacolo esterno per quelle imprese sociali che si occupano in specifico di integrazione lavorativa. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà a trasformare i sussidi per i disabili in misure di sostegno all'impiego a favore delle imprese sociali che si occupano del loro inserimento lavorativo; o alle difficoltà a rendere i sussidi all'occupazione, assegnati a chi assume disoccupati impegnandoli in attività di formazione *on the job*, sufficientemente flessibili per garantire che il sostegno prosegua sino al momento dell'effettivo recupero di una sufficiente capacità lavorativa.

Un terzo ostacolo, comune alla maggior parte dei Paesi dell'Unione, è rappresentato dalla mancanza – o quanto meno dall'inadeguatezza – di forme giuridiche adeguate. Alcuni Paesi si sono orientati verso l'utilizzo della forma cooperativa, attribuendole le caratteristiche dell'impresa sociale, correndo così il rischio di impedire ai promotori di imprese sociali di ricorrere a figure giuridiche diverse, più coerenti con il progetto imprenditoriale. Altri Paesi hanno consentito alle imprese sociali di adottare la forma associativa e tuttavia hanno loro negato uno status imprenditoriale vero e proprio. Soltanto nel caso del Belgio si è in presenza di una normativa specifica (ancora da implementare) che riconosce alle imprese sociali la possibilità di scegliere tra forme giuridiche diverse. La mancanza di un riconoscimento normativo adeguato limita anche la praticabilità e la riproducibilità delle imprese sociali. D'altra parte, l'adozione di forme giuridiche che non siano in grado di tener conto di tutte le caratteristiche di queste nuove tipologie di imprese, rischia di incentivare la loro propensione all'isomorfismo. E' chiaro dunque che le carenze di ordine legislativo ostacolano le attività delle imprese sociali in vario modo: ne limitano la possibilità di partecipare a gare di appalto, di stipulare contratti e rapporti di partnership, di investire nelle risorse umane e di dotarsi di adeguate risorse finanziarie.

Un ultimo, evidente ostacolo alla crescita delle imprese sociali è costituito dal difficile accesso alle misure di politica industriale¹⁵ volte a promuovere nuova imprenditorialità, nonché ai contributi pubblici destinati allo sviluppo di servizi sociali innovativi.

¹⁵ Poiché in diversi Paesi le imprese sociali non sono considerate "imprese" a pieno titolo, si trovano di fatto a non poter usufruire dei contributi pubblici che sono garantiti a tutte le altre imprese.

6. Prospettive di sviluppo

Alla luce dei risultati complessivi del Progetto EMES, è possibile considerare le imprese sociali come una nuova tipologia organizzativa che fa capo al terzo settore, diffusa, in varia misura, in tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Benché questa forma organizzativa stia ancora attraversando una fase sperimentale e sia ancor lontana dall'essere pienamente consolidata, il suo recente sviluppo ne fa un fenomeno dinamico e innovativo che si inserisce in uno scenario, come quello europeo, relativamente statico. Come emerge tanto dai capitoli teorici, quanto dalle analisi nazionali, le imprese sociali potrebbero svilupparsi ulteriormente, sino a diventare un attore di primo piano nella lotta contro la disoccupazione e l'esclusione sociale, contribuendo alla differenziazione dell'offerta di servizi sociali, alla persona e alla comunità.

Queste potenzialità vanno tuttavia considerate con una certa cautela; l'effettivo sviluppo e il rafforzamento delle imprese sociali dipendono infatti da diverse condizioni. Una tra queste, di cruciale importanza, è costituita dalla crescita della consapevolezza e della conoscenza delle loro modalità di funzionamento e del loro ruolo specifico. Vanno inoltre meglio definiti i rapporti con le politiche sociali pubbliche. Come abbiamo avuto modo di vedere, le politiche sociali europee si stanno profondamente trasformando; a oggi, tuttavia, le riforme intraprese non sembrano aver saputo valorizzare pienamente le potenzialità delle imprese sociali. È solo da pochi anni, infatti, che alcune loro caratteristiche iniziano ad essere prese seriamente in considerazione.

Sino ad oggi le politiche pubbliche di sostegno alle imprese sociali hanno seguito per lo più un approccio "minimalista", che si è tradotto in microinterventi volti a superare problemi specifici. Occorre, invece, un approccio di portata più ampia, che tenga debitamente conto delle caratteristiche e del ruolo delle imprese sociali. La strategia implicita in questo approccio dovrebbe essere quella di far sì che le imprese sociali operino congiuntamente con le istituzioni pubbliche e con le imprese for-profit, in qualità di soggetti pienamente imprenditoriali. Le politiche pubbliche, che attualmente sostengono le imprese sociali prevalentemente con interventi specifici e (non di rado) marginali, dovrebbero assumere orizzonti molto più ampi. Al tempo stesso sono necessarie anche politiche di tipo nuovo.

Il primo tipo di politiche che potrebbero contribuire allo sviluppo delle imprese sociali, è rappresentato dal loro pieno riconoscimento giuridico e dall'individuazione di una regolamentazione adeguata. Entrambi questi elementi sono, per diversi ordini di ragioni, importanti: a) per permettere un consolidamento delle soluzioni organizzative più innovative; b) per agevolare i processi di riproduzione delle imprese sociali e quindi la loro diffusione; c) per tutelare i diritti dei consumatori; d) per prevenire fenomeni di isomorfismo e comportamenti opportunistici. Alla fragilità delle imprese sociali sarebbe possibile porre rimedio, almeno in parte, con opportuni modelli di governance che una chiara cornice legislativa contribuirebbe a definire.

Un secondo sostegno allo sviluppo delle imprese sociali potrebbe venire da un diverso orientamento delle politiche fiscali: dal modello oggi prevalente, basato su sgravi fiscali a favore delle organizzazioni che rispondono a determinati requisiti organizzativi (solitamente il vincolo alla non distribuzione degli utili), si dovrebbe passare ad un modello di politiche che favorisca lo sviluppo della domanda di servizi (di tipo sia pubblico, sia – sul medio periodo – privato). Diversi sono gli strumenti che potrebbero concorrere a sviluppare politiche di questo tipo. Per quanto riguarda la domanda pubblica, il problema principale è oggi rappresentato dai vincoli di ordine finanziario. Una strategia praticabile, comunque, potrebbe essere quella di trasformare parte della spesa pubblica attualmente utilizzata per trasferimenti monetari in finanziamenti all'erogazione di servizi. Inoltre, la crescita di una domanda privata pagante di servizi sociali e alla persona (proveniente dagli individui e dalle famiglie), anche in sostituzione dell'attuale produzione informale di tali servizi, potrebbe essere agevolata da una riduzione dei costi (per il tramite di esenzioni fiscali a favore dei consumatori) e dall'erogazione di voucher. L'ammontare dei buoni potrebbe essere calcolato in funzione della componente redistributiva associata al servizio e dei reali bisogni dei beneficiari.

Un'altra politica di rilievo consiste nella definizione di nuove e più idonee modalità di contracting out e di organizzazione dei quasi-mercati. Questi strumenti guadagnerebbero in efficacia da un effettivo riconoscimento delle specificità delle imprese sociali, tra cui innanzitutto la loro vocazione distributiva. Si tratta di riconoscere, cioè, che le imprese sociali utilizzano un particolare mix di risorse e assumono a riferimento della

propria attività la comunità locale. Entrambi i requisiti richiedono che vengano tutelate la dimensione fiduciaria e le relazioni con la comunità laddove queste siano presenti, e che esse vengano promosse laddove sono assenti. Per garantire efficienza è necessaria anche la competizione, ma essa deve essere bilanciata dall'esigenza di garantire la continuità e il rafforzamento delle reti fiduciarie esistenti, che producono fiducia e capitale sociale e favoriscono l'adozione di modelli di gestione delle risorse umane capaci di garantire flessibilità e bassi costi di produzione. Il criterio del radicamento territoriale dovrebbe essere tenuto in considerazione anche nelle decisioni sull'affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione, delimitando i confini della concorrenza nell'erogazione di servizi sociali, alla persona e alla comunità. Un vantaggio particolare andrebbe, inoltre, attribuito alle imprese sociali capaci di attrarre donazioni e volontari, e/o di coinvolgere gli utenti nei processi organizzativi. La necessità di apportare queste correzioni alle regole della concorrenza è suffragata sia dalla constatazione dei fallimenti del mercato nella produzione di servizi sociali e alla persona (anche dove la domanda è saldamente nelle mani dell'ente pubblico), sia dalla capacità delle imprese sociali e delle organizzazioni di terzo settore di contribuire in modo diretto e autonomo al welfare comunitario.

Alcune riforme delle politiche sociali potrebbero inoltre contribuire in modo non indifferente allo sviluppo delle imprese sociali impegnate nelle attività di inserimento lavorativo. È fondamentale, anzitutto, una distinzione più precisa tra le politiche del lavoro per i disoccupati di lungo periodo e i soggetti svantaggiati, da un lato, e le politiche volte a promuovere e differenziare l'offerta di servizi sociali, dall'altro. I sussidi all'occupazione a favore dei disoccupati di lungo periodo funzionerebbero meglio se fossero destinati a ridurre il costo del lavoro qualsiasi sia l'attività produttiva dell'impresa sociale interessata, con lo scopo di compensare la minore produttività di questi lavoratori. Anche la flessibilità nella durata dei contributi a favore dei soggetti svantaggiati potrebbe facilitare una più completa integrazione dei disoccupati in condizioni di particolare svantaggio.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo, a loro volta, potrebbero apportare un contributo ben maggiore a favore dei lavoratori svantaggiati se la domanda dei beni o servizi da esse erogati fosse sufficiente e stabile; almeno in parte, tale domanda potrebbe essere garantita dagli enti pub-

blici locali, per il tramite della cosiddetta “clausola sociale”.¹⁶ L’inserimento nelle imprese sociali di disoccupati di lungo periodo potrebbe essere inoltre favorito da accordi contrattuali specifici. Non risultano peraltro convincenti le critiche che vengono rivolte all’eventualità di limitare la partecipazione a certi appalti pubblici alle sole imprese sociali di inserimento lavorativo (la clausola sociale, appunto). La quota di domanda pubblica che sarebbe riservata alle imprese di inserimento lavorativo, infatti, sarebbe comunque assai modesta, e riguarderebbe per lo più attività che rivestono scarso interesse per le imprese tradizionali. Inoltre, gli accordi contrattuali tra pubblica amministrazione e imprese non sono ancora così perfezionati da garantire contro comportamenti opportunistici da parte soprattutto delle imprese for profit.¹⁷ Non è raro, anzi, che queste ultime accettino – formalmente – la clausola sociale salvo poi scaricare, con motivazioni diverse, i lavoratori svantaggiati una volta vinta la gara di appalto.

Infine lo sviluppo delle imprese sociali potrebbe essere sostenuto da un insieme di misure, dal lato dell’offerta, con l’obiettivo di consolidare il loro comportamento imprenditoriale, rafforzare le competenze manageriali, favorire la creazione di organizzazioni di secondo e di terzo livello e incentivare la loro naturale propensione allo *spin off* e alla creazione di nuove organizzazioni. Allo scopo di sostenere lo *start up*, potrebbe essere opportuno finanziare anche lo sviluppo di nuove imprese sociali (con misure simili a quelle già sperimentate con successo per le imprese for-profit), in modo da promuovere l’integrazione delle risorse private e di quelle della comunità.

In prospettiva, lo sviluppo di un’ampia gamma di servizi sociali – ma anche culturali, ambientali, ecc. – dipenderà sempre meno dalla spesa pubblica e sempre più dall’interazione tra domanda e offerta privata. Rimane il fatto che nel caso dei servizi sociali, alla persona e alla comunità,

¹⁶ La clausola sociale è uno specifico requisito contrattuale attraverso cui gli enti locali richiedono alle imprese che partecipano a una gara d’appalto l’impiego di una data percentuale di lavoratori svantaggiati.

¹⁷ Le imprese sociali sono spesso considerate come fornitori che in ultima analisi comportano, per le pubbliche amministrazioni, costi minori. Di conseguenza, come osserva Steinberg (1997, p. 176), “Le organizzazioni non profit, nelle gare di appalto, meriterebbero un qualche trattamento preferenziale, poiché garantiscono agli enti pubblici una serie di benefici (riduzione dei comportamenti opportunistici e minori costi di transazione nei processi di negoziazione, monitoraggio e implementazione dei contratti) che non è possibile aspettarsi nei contratti con le imprese for-profit”.

non è possibile basare le transazioni soltanto sulle regole di mercato. La creazione dei quasi-mercati, laddove ha avuto luogo, ha non di rado causato un declino nella qualità dei servizi, senza un chiaro vantaggio in termini di riduzione della spesa pubblica. Una strategia alternativa per promuovere lo sviluppo del settore è quella di consolidare le nuove organizzazioni che si sono dimostrate in grado di combinare l'azione imprenditoriale tipica dei soggetti privati con la produzione di beni collettivi e la funzione produttiva, propria dell'impresa, con quella – altrettanto importante – di tipo distributivo.

In conclusione, in tutte le economie europee emerge l'esigenza di nuove forme organizzative, affini a quelle che attualmente compongono il terzo settore, ma di carattere più spiccatamente imprenditoriale. Le imprese sociali rappresentano un'esperienza concreta che va in questa direzione. La ricerca di cui questo volume riporta i principali risultati è servita a dimostrare che tali imprese esistono e che si possono ulteriormente sviluppare. Se ci riusciranno dipenderà, in buona misura, dalle strategie dei governi europei, che possono decidere di affidarsi in misura prevalente alla politica dei quasi-mercati, oppure, in alternativa, di combinare questa politica con una strategia che promuova lo sviluppo di nuove forme organizzative.¹⁸ Questo volume è servito a dimostrare che il secondo orientamento è non solo possibile, ma – probabilmente – anche quello con le maggiori probabilità di successo.

Bibliografia

Borzaga C. (a cura di) (2000), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Roma, Fondazione italiana per il volontariato.

Defourny J., Favreau L. e Laville J.L. (a cura di) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.

European Commission (1998), *Employment Performances in the Member States*, Rapporto sui tassi di occupazione – 1998, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

Hansmann H.B. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press.

OECD (1996), *Reconciling Economy and Society: Toward a Plural Economy*, Paris, OECD.

OECD (1999), *Social Enterprises*, Paris, OECD.

¹⁸ Per un'analisi di queste diverse opzioni politiche, cfr. OECD (1996).

Seibel W. (1990), *Organizational Behavior and Organizational Function: Toward a Micro-Macro Theory of the Third Sector*, in Anheier H.K. e Seibel W. (a cura di), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin, De Gruyter.

Steinberg R. (1997), *Competition in Contracted Markets*, in Perri C. e Kendall J. (a cura di), *The Contract Culture in Public Services*, Avebury, Ashgate.

Young R. (1999), *Prospecting for New Jobs to Combat Social Exclusion: the Example of Home-Care Services*, "European Urban and Regional Studies", 6, 2, pp. 99-113.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2001
da: Legoprint S.p.A. – Lavis (TN)

