

# I PROBLEMI LEGATI ALLA COESISTENZA DI FORNITORI CON FINALITÀ SOCIALE E CON FINALITÀ LUCRATIVA, IN CONSEGUENZA DELL'INTRODUZIONE, IN BELGIO, DI UN MECCANISMO DI QUASI-MERCATO NEL CAMPO DEI SERVIZI DI PROSSIMITÀ

**Nassaut, Stéphane ; Nyssens, Marthe ; Henry, Arnaud ; Defourny, Jacques. *I problemi legati alla coesistenza di fornitori con finalità sociale e con finalità lucrativa, in conseguenza dell' introduzione, in Belgio, di un meccanismo di quasi-mercato nel campo dei servizi di prossimità. In: *Impresa sociale*, Vol. 3, no. 77, p. 267 -294 (2009)***

S. Nassaut<sup>1</sup>, M. Nyssens<sup>2</sup>, A. Henry<sup>3</sup>, J. Defourny<sup>4</sup>,

## I. INTRODUZIONE

Nel 2003, in occasione della Conferenza Nazionale per l'Impiego, il governo belga si è proposto come obiettivo di creare, entro il termine della legislatura, la cifra significativa di 200.000 nuovi posti di lavoro. Al di là degli impieghi che sarebbero stati generati “naturalmente” dalla crescita economica, rimanevano ancora da creare 60.000 “nuovi” posti di lavoro. Tra questi ultimi, 25.000 dovevano esserlo attraverso la strada del regime dei *titres-services*, un dispositivo che, secondo i termini della legge del 20 luglio 2001, mira allo “sviluppo di servizi e di impieghi di prossimità”. Questa misura s'inscrive più ampiamente nella strategia europea per l'impiego formulata, segnatamente, nel Libro Bianco “Crescita, Competitività e Impiego” (Commissione Europea, 1994), e il cui obiettivo è quello di creare delle nuove occupazioni rispondendo soprattutto a delle domande emergenti, particolarmente legate “all'evoluzione dei modi di vita, all'aumento dell'attività professionale femminile, alle nuove aspirazioni di una popolazione anziana, perfino molto anziana”. Con questo dispositivo, lo Stato ha introdotto un sistema di regolazione di quasi-mercato, che solleva alcuni problemi, in relazione alla qualità degli impieghi offerti e dei servizi prestati. In questo contesto, è opportuno perciò interrogarsi sull'apporto degli operatori convenzionati “titre-service”, che si caratterizzano per una finalità sociale di inserimento, come le imprese sociali di inserimento, o di aiuto a domicilio, come i servizi di aiuto alle famiglie.

Dopo aver illustrato il dispositivo “titre-service”, mostreremo che, in questo quasi-mercato, coesistono dei fornitori con missioni e finalità diverse. Rivolgeremo quindi la nostra attenzione a due tipi di operatori a finalità sociale – le imprese sociali di inserimento e i servizi convenzionati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane – che si trovano ormai al crocevia di due modi di regolazione, quasi-mercato e tutelare. In un terzo momento, esporremo le implicazioni soggiacenti al dispositivo titre-service in termini di qualità di impiego e di servizio, in particolare quando essi vanno a beneficio di persone in difficoltà. Constateremo allora che il perseguimento di una finalità sociale si può rivelare decisivo nel contesto di un quasi-mercato che, al confronto con i quasi-mercati stranieri, è scarsamente regolamentato. Infine, concluderemo sulla necessità di una valutazione approfondita della prestazione/rendimento su questi quasi-mercati.

## II. IL TITRE-SERVICE: UN DISPOSITIVO DI REGOLAZIONE QUASI-DI MERCATO.

### II. 1. Presentazione del dispositivo.

<sup>1</sup> Nassaut (S.), Assistente di ricerca al CERISIS-UCL, Boulevard Devreux, 6, B-6000 Charleroi, Belgio, 0032(0)71202509, stephane.nassaut@uclouvaine.be

<sup>2</sup> Nyssens (M.), Professore, Université catholique de Louvain, Dipartimento di economia, CERISIS, 3 Place Montesquieu, 1348 Louvain-la-Neuve, marthe.nyssens@uclouvain.be

<sup>3</sup> Henry (A.), ricercatore al CES-Ulg, Sart Tilman, B33 Boîte 4 B-4000 Liegi, Belgio, 0032(0)43663135, a.henry@ulg.ac.be

<sup>4</sup> Defourny (J.) Professore, Université de Liège, Dipartimento di economia, CES-Ulg, Sart Tilman, B33 Boîte 4 B-4000 Liegi, Belgio, j.defourny@ulg.ac.be

Il titre-service è definito nella legge comune come un “*titolo di pagamento* emesso da una società emittitrice, che consente all’utente di pagare, con l’aiuto finanziario dello Stato nella forma di una *sovvenzione per il consumo*, una prestazione d’opera o di servizi di prossimità effettuati da un’*impresa convenzionata*”. Concretamente, il consumatore che desidera beneficiare di questa misura acquista, presso la società emittitrice designata attraverso gara/appalto pubblico, dei “titres-services” al prezzo unitario di 6,70 €. Successivamente, utilizza i suoi titoli-servizio, con l’impresa convenzionata di sua fiducia, per ottenere in cambio dei servizi domestici, in ragione di un titolo per ora fornita. Il consumatore può per di più beneficiare di una detrazione fiscale forfettaria del 30%, che riduce la tariffa oraria a 4,69 €. L’impresa convenzionata rende successivamente, alla società emittitrice, i titres-services raccolti presso i clienti. Quest’ultima le rimborsa quindi un ammontare di 20 € per titolo, ossia il valore di scambio del momento del titre-service. In questo modo, per ciascuna ora prestata, lo Stato prende in carico, in ragione di 13,30 €, una parte degli oneri contributivi del lavoratore così come delle spese strutturali ad esempio di ordine amministrativo o di inquadramento del lavoratore. I servizi che possono essere erogati sono al momento dei servizi a domicilio (pulizia, bucato e stiratura, piccoli lavori di cucito occasionali e preparazione pasti) o fuori casa (stiratura fuori casa, spese e commissioni, trasporto di persone anziane e/o a ridotta mobilità). L’aiuto domestico rappresenta tuttavia, attualmente, l’attività “titolo servizio” più sviluppata.

Dal momento che è relativa quasi soltanto all’aiuto domestico, questa politica pubblica si discosta dall’obiettivo più ambizioso di rispondere in modo strutturale alla forte domanda di (nuovi) servizi di prossimità ad alto contenuto relazionale (ad esempio nel settore dei servizi alle persone non autosufficienti), causata dall’evoluzione delle nostre società. Se l’obiettivo iniziale definito nella legge è proprio quello di sviluppare gli impieghi e i servizi di prossimità, si tratta allora per lo Stato federale di perseguire, da un parte, una politica economica che renda *solvibile* la domanda di servizi e strutturi questo campo di attività e, d’altra parte, di attuare una politica per l’impiego e di lotta contro il lavoro nero, in un settore – l’aiuto domestico a domicilio – che, finora era confinato essenzialmente al settore informale. Lo Stato non conduce dunque, con questa misura, una politica sociale centrata su una risposta ai bisogni sociali di utenti più deboli (accompagnamento di persone anziane, handicappati o malati a domicilio, custodia di bambini a domicilio, ecc.)<sup>5</sup>.

## **II. 2. L’introduzione di una regolamentazione quasi-di mercato**

L’introduzione di un quasi-mercato è parte di un movimento generale su scala europea (Francia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Irlanda,...) che si caratterizza per una rimessa in discussione, a partire dagli anni ’90, del monopolio dei settori pubblico e associativo nel campo dei servizi sociali. Anche se il concetto di quasi-mercato non è monolitico sul piano teorico [Powell (2000)], esso si caratterizza essenzialmente per una separazione dei ruoli dello Stato come finanziatore e come fornitore di servizi [Le Grand (1991)]. Mentre lo Stato continua ad assumersi il finanziamento dei servizi, la loro fornitura è ormai assicurata da una diversità di operatori in concorrenza tra loro. Questi fornitori appartengono, a seconda dei quasi-mercati, al settore pubblico ma anche privato,

---

<sup>5</sup> Le Regioni sono tuttavia sempre nella condizione di sviluppare e finanziare politiche sociali attraverso il dispositivo dei “titres-services”. Così, nelle Fiandre, un accordo intercorso all’interno del governo fiammingo nel marzo 2006 autorizza l’estensione del dispositivo all’accoglienza della prima infanzia: i titres-services saranno utilizzati per un’accoglienza a domicilio (e non nei luoghi di accoglienza tradizionali) da operatori autorizzati dall’organismo pubblico che regola l’accoglienza dell’infanzia nelle Fiandre, per dei genitori “singles” lavoratori, in ragione massima di 39 ore per anno. Il dispositivo è inoltre limitato ai bambini da 0 a 3 anni e dovrà prevedere delle riduzioni di tariffa per i redditi bassi. A livello federale, attualmente si tratta anche di rispondere, grazie al titre-service, ad altri bisogni, come la custodia di bambini a domicilio tra le 16h e le 19h ed il mercoledì pomeriggio, o il “piccolo bricolage” a domicilio. Il governo prevede anche di rendere il dispositivo più accessibile ai redditi bassi riducendo le tariffe a 5 euro per coloro che non beneficiano della riduzione d’imposta.

che sia a scopo di lucro o meno. Questo modo di regolazione è in grado di aumentare la libertà di scelta dei consumatori allorché essi, muniti di titoli di pagamento (“vouchers”), scelgono autonomamente un operatore per la fornitura dei loro servizi, ma è anche possibile che il fornitore sia designato da un intermediario, come il “care manager”, funzionario pubblico, nel Regno Unito, che si incarica della completa organizzazione dei servizi in nome del beneficiario. In Belgio, il “titre-service” poggia proprio su una logica di mercato attraverso la messa in concorrenza di vari fornitori in uno stesso campo di attività. Tuttavia, non per questo il titre-service si iscrive in una pura logica di mercato dal momento che il dispositivo è basato su un doppio intervento dello Stato. Da una parte, i poteri pubblici strutturano l’offerta di servizi introducendo un meccanismo di autorizzazione. Dall’altra parte, lo Stato interviene sulla domanda sovvenzionando il consumatore e così incentivando l’uscita dal mercato nero. Nel caso del “titre-service” è dunque il consumatore che “porta/veicola” in verità la sovvenzione nella misura in cui egli decide, da solo, di rivolgersi all’organismo di sua fiducia sul quasi-mercato. Infine, lo Stato gioca ancora un ruolo interventista fissando il prezzo orario dei servizi forniti a 6,70 €.

Secondo Le Grand e al. (1993), i vantaggi attribuiti a questo tipo di regolazione sono i seguenti: una riduzione dei costi di fornitura grazie all’aumento della pressione della concorrenza, un aumento della capacità di scelta dei beneficiari, una migliore attenzione alle loro preferenze e, infine, il rispetto di un criterio di equità (nella misura in cui, nel caso specifico del Regno Unito, i servizi sociali non andavano a vantaggio, innanzitutto dei più bisognosi). Per produrre questi benefici attesi, il quasi-mercato deve soddisfare un certo numero di condizioni, in particolar modo in termini di struttura di mercato (numero sufficiente di acquirenti e di fornitori, assenza di barriere in ingresso, etc.), di costi di transazione limitati e di accesso ad un’informazione di qualità (precisa e a buon prezzo in quanto alla qualità dei servizi forniti). Questo ultimo punto spiega l’assunzione di misure di comparazione della prestazione dei differenti tipi di fornitori. Tra gli inconvenienti potenziali attribuiti a questo modo di regolazione, si chiamano in causa le strategie di segmentazione e quindi di scrematura dei beneficiari (“cream skimming”), messe in pratica a scapito di utenti che richiedono un maggiore impegno da parte dei fornitori del servizio, in generale le persone più deboli. E’ anche possibile che l’evoluzione della struttura di mercato comporti l’uscita dal mercato di taluni (tipi di) fornitori. Marwell e al. (2005) hanno anche mostrato che la messa in concorrenza delle organizzazioni a scopo lucrativo e senza scopo di lucro può dare alla struttura di mercato una forma stratificata (coesistenza di fornitori su dei segmenti diversi), dislocata (i fornitori di tipo associativo sono collocati ai margini/marginalizzati) o protetta (gli operatori “senza scopo di lucro” conservano la loro posizione dominante). Se, conformemente alla teoria, la maggior parte dei quasi-mercati hanno per obiettivo di migliorare l’efficacia e l’efficienza dei servizi sociali già “sovvenzionati”, la logica che sottende il quasi-mercato dei “titres-services” in Belgio è, tuttavia, diversa. In effetti, nel caso del titre-service, l’allargamento dell’offerta di servizi e l’importante sussidio alla domanda sono prima di tutto giustificati in nome degli obiettivi di creazione di posti di lavoro per persone poco qualificate in un campo – l’aiuto domestico – in cui la parte essenziale del lavoro, fino a questo momento, rientrava nell’ambito dell’economia sommersa. Il dispositivo “titre-service” viene dunque ad aggiungersi e non a sostituirsi al sovvenzionamento degli organismi associativi e pubblici di aiuto alle famiglie che occupano il campo dell’aiuto domiciliare alle persone più in difficoltà [Gilain & Nyssens, 2001].

Se è chiaro che il “titre-service”, in quanto “sovvenzione al consumo” di servizi domestici, introduce un quasi-mercato nel campo dell’aiuto a domicilio, si può però anche osservare come questa politica finisca per instaurare un meccanismo di quasi-mercato anche nel settore dell’inserimento lavorativo dei precari. In effetti, per quanto i datori di lavoro titre-service non siano sottomessi all’obbligo di assumere persone con maggiori difficoltà ad entrare sul mercato del lavoro, questa misura, dato il tipo di servizi implicati, si rivolge, di fatto, a lavoratori sfavoriti. La legge che istituisce il regime del titre-service bada del resto, deliberatamente, a recensire due

categorie di lavoratori secondo il loro profilo, ossia una categoria A (38,9% dei lavoratori nel 2006<sup>6</sup>) che comprende coloro che percepiscono le allocazioni sociali, i disoccupati o i beneficiari di un reddito minimo di sussistenza, e una categoria B (61,1% dei lavoratori nel 2006) che riguarda coloro che non usufruiscono di allocazioni o sussidi al momento del loro ingresso nel sistema. I rapporti di valutazione annuali commissionati dai poteri pubblici mettono anche chiaramente in luce questo più ampio obiettivo di inserimento. Così, il rapporto 2007 specifica che “i posti di lavoro creati dal sistema dei titres-services sono *in larga misura* degli impieghi *destinati* a diversi *gruppi meno favoriti*”. Lo studio mostra in questo caso che il titre-service ha effetti positivi su codesti “gruppi meno favoriti”, definiti come gli iscritti alle agenzie di collocamento di lunga durata, le persone poco qualificate, gli immigrati o figli di immigrati, e le persone che sono fuori dal mercato del lavoro (essenzialmente casalinghe o beneficiari di un aiuto sociale). Allo scopo di contribuire all’inserimento di questi lavoratori, il governo ha anche giudicato utile alimentare un fondo destinato a finanziare la formazione dei lavoratori allo scopo di incrementare “il modo di rapportarsi con il cliente, le abilità pratiche, e le capacità di organizzazione, etc.”. E’ tuttavia importante sottolineare che il servizio di inserimento soggiacente al dispositivo “titre-service” consiste in un *collocamento al lavoro* e non sull’ *accompagnamento* di lavoratori disoccupati in vista del loro reinserimento nel mercato del lavoro. Così come quelle politiche attive del lavoro che prevedono una riduzione dei contributi previdenziali padronali per l’assunzione di lavoratori appartenenti ad una certa categoria, anche la misura “titre-service” dispiega i suoi effetti solo a partire dalla firma del contratto e non prevede alcun appoggio sociale individualizzato.

Dal punto di vista del lavoratore, il titre-service può dunque essere considerato come una misura di inserimento professionale di quasi-mercato (nel senso specificato qui sopra) nella misura in cui, come l’utente, anch’egli beneficia del sussidio<sup>7</sup> che permetterà al datore di lavoro di coprire il suo costo salariale e il suo inquadramento. Egli può in effetti esercitare la sua capacità di scelta affidandosi, prima dell’assunzione, ad un’analisi comparativa delle condizioni di impiego offerte dai diversi tipi di datori di lavoro. Talvolta, il lavoratore può essere in condizione di metterli in concorrenza tra loro, visto che il successo riscontrato da questa misura ha portato da una situazione di scarsità di manodopera. Una volta assunti, i lavoratori conservano molto spesso la possibilità di cambiare datore di lavoro e ciò tanto più facilmente quanto più essi sono in grado di spostare la “propria” clientela con loro, da un datore di lavoro ad un altro.

### III. UNA COESISTENZA DI FORNITORI A FINALITÀ SOCIALE E LUCRATIVA

Tra i diversi tipi di organizzazioni che si sono lanciati nell’attività “titre-service”, figurano dei fornitori che perseguono degli scopi fondamentalmente diversi, che consistono in alcuni casi nella massimizzazione dei profitti (per i fornitori di tipo “privati a scopo lucrativo”), in altri nel perseguimento di una finalità sociale (per i fornitori di tipo pubblico e del terzo settore). Siccome il “titre-service” è una politica per l’impiego nel campo dell’aiuto a domicilio, tra questi fornitori a finalità sociale si trovano sia organizzazioni la cui missione è centrata sul collocamento al lavoro e sull’inserimento di persone particolarmente in difficoltà sul mercato del lavoro, sia organizzazioni di aiuto a domicilio orientate su degli utenti più deboli.

Questi operatori a finalità sociale, che appartengano al settore pubblico o al terzo-settore, facevano parte di un’altra tipologia di regolamentazione pubblica, definita tutelare, a cui si è ormai sovrapposta la regolazione quasi-di mercato introdotta con il titre-service. La nozione di “regolamentazione tutelare” caratterizza un modo di regolazione da parte dei poteri pubblici, nel senso in cui la produzione di servizi, all’occorrenza l’inserimento socio-professionale di lavoratori precari o il mantenimento a domicilio di persone in difficoltà (anziani, malati, etc.), è *finanziata e*

---

<sup>6</sup> Con delle disparità regionali (35% in Fiandre, 50% in Vallonia, 35% a Bruxelles).

<sup>7</sup> Così/In questo modo gli utenti e i lavoratori sostengono congiuntamente il sussidio. Perché un prestatario titre-service sia sussidiato occorre certamente che degli utenti si rivolgano a lui, ma bisogna anche che dei lavoratori firmino un contratto di lavoro “titre-service” con questo datore di lavoro.

*inquadrata* dall'autorità pubblica che opera anche come “tutrice” dei beneficiari [Laville e Nyssens (2001)]. Tale tipologia di intervento pubblico ha quindi un fondamento normativo che regola l'inquadramento, le esigenze di formazione dei lavoratori, etc. I sussidi sono così concessi alle organizzazioni pubbliche o private non a scopo di lucro accettate/autorizzate – strutturazione attraverso l'offerta – sulla base di criteri di qualità *predefiniti*.

Due tipi di fornitori attivi sul quasi-mercato dei “titre-service” dipendono da questo modo di regolazione tutelare, da una parte i servizi autorizzati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane e, dall'altra parte, le imprese sociali di inserimento.

### **III. 1. I servizi autorizzati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane**

Storicamente, i servizi convenzionati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane (SAFPA) sono il frutto di un processo di istituzionalizzazione e di una dinamica di co-costruzione che, sul finire della seconda guerra mondiale, ha visto lo Stato elaborare una sua politica di aiuto a domicilio sulla base della mobilitazione di lavoro essenzialmente volontario attraverso le prime esperienze associative. Ancora oggi in Belgio, le associazioni continuano ad esercitare/occupare uno spazio predominante di fornitori di servizi a domicilio accanto a fornitori pubblici (principalmente i Centri Pubblici di Azione Sociale (CPAS)). I servizi proposti (aiuto familiare/senior, aiuto domestico, custodia a domicilio, distribuzione di pasti caldi, etc.) mirano a garantire il mantenimento dell'autonomia dell'utente al domicilio, attraverso un accompagnamento multiforme negli atti della vita quotidiana. Così, il mestiere di aiuto familiare consiste nell'offrire un aiuto polivalente (sociale, sanitario, educativo, amministrativo, etc.,) in primo luogo a delle famiglie in difficoltà, alle persone anziane, isolate, handicappate, non autosufficienti e con problemi economici. In virtù di ciò, l'accesso al servizio è subordinato all'esito di una verifica nel domicilio dell'utente da parte di un assistente sociale. Quanto alla tariffa praticata, essa è adeguata alle entrate dei beneficiari. Per poter svolgere questo tipo di attività presso utenti in difficoltà, queste strutture devono essere autorizzate dai poteri pubblici regionali (in Vallonia, a Bruxelles, nelle Fiandre) e rispettare quei criteri di qualità del servizio previsti dal quadro regolamentare regionale. L'autorizzazione prevede anche delle norme di inquadramento dei lavoratori, delle qualifiche necessarie per l'esercizio del mestiere di aiuto domestico garantendo così, per questo verso, la sua professionalizzazione. Infine, l'attività di questi organismi non risponde alla legge della domanda e dell'offerta: lo Stato decide il livello di “produzione” tra i differenti fornitori già ben stabiliti sul campo. In questo contesto, si osserva ben poca concorrenza tra SAFPA, che siano associazioni senza scopo di lucro (ASBL) o CPAS, poiché l'offerta presente rimane sempre inferiore ad una domanda di servizi in crescita.

E' importante sottolineare che questi servizi si fondano su di una “*demercatizzazione*” secondo l'espressione di Esping-Andersen (1990), ossia la messa a disposizione dei cittadini, grazie ai finanziamenti statali, di servizi giudicati centrali per la collettività in virtù dei benefici che essi generano. Questi servizi sono di interesse generale nella misura in cui essi toccano questioni giudicate essenziali nella società contemporanea, come l'autonomia e la dignità umana. Tale demercatizzazione, attuata attraverso la costruzione di una regolamentazione tutelare, permette dunque di mettere a disposizione dei cittadini servizi individuali ma portatori di benefici collettivi, che non potrebbero essere incorporati nel meccanismo dei prezzi [Laville e Nyssens (2006)].

Tra l'insieme dei fornitori di servizi di aiuto alle famiglie e alle persone anziane “convenzionati” dai poteri pubblici, taluni hanno dunque scelto di sviluppare un'attività di aiuto domestico “titre-service”, parallela alle loro attività tradizionali e si trovano ormai al crocevia di due modi di regolamentazione: tutelare per la loro attività di aiuto alle famiglie, e di quasi-mercato per la loro attività titre-service. Per le loro prestazioni di aiuto domestico titre-service, questi organismi sono quindi ormai messi in concorrenza con altri operatori a finalità lucrativa o non lucrativa.

### III. 2. Le imprese sociali di inserimento

A fronte dell'aumento della disoccupazione strutturale nei correnti anni 1970 e 1980, e in risposta alle carenze delle politiche sociali tradizionali, alcune iniziative della società civile hanno contribuito al rinnovamento delle politiche di lotta contro la povertà e l'esclusione avendo come obiettivo principale l'inserimento di persone in difficoltà attraverso il loro inserimento nel mercato del lavoro. Dal momento che queste iniziative di "inserimento attraverso il lavoro" si sono moltiplicate nel corso della prima metà degli anni 1980, i poteri pubblici hanno deciso di riconoscerle e di dar loro un quadro legale specifico. Questo riconoscimento legale ha dato luogo ad una serie di autorizzazioni/approvazioni, in funzione dei modi di integrazione proposti: stages, creazione di posti di lavoro, temporanei o durevoli, tipologia di pubblico beneficiario.

Le *imprese sociali di inserimento* hanno come obiettivo la creazione di posti di lavoro per disoccupati di difficile collocazione, attraverso. Per essere ritenute tali, queste imprese devono rispettare un regolamento emanato dai poteri pubblici regionali. In primo luogo, esse devono imperativamente essere costituite nella forma di una società commerciale a *finalità sociale*. Questo statuto giuridico specifico comporta che esse "non siano orientate all'arricchimento dei loro associati" e che ciascun membro del personale deve poter partecipare alla direzione dell'impresa, in qualità di associato o attraverso la partecipazione agli organi di concertazione. Peraltro, dopo al massimo quattro anni di esistenza, queste organizzazioni devono contare, tra i loro dipendenti, il 50% di disoccupati di difficile collocazione (*demandeurs d'emploi difficiles à placer*, DEDP), o anche di particolarmente difficile collocazione (DEDP+). Questo dispositivo di inserimento mira dunque alle persone in difficoltà, e cioè i lavoratori che non hanno ottenuto il diploma di istruzione secondaria inferiore e che, nel caso specifico dei DEDP+, sono iscritti come disoccupati da almeno 12 mesi o beneficiano di un sussidio minimo di sussistenza concesso dal CPAS. Infine, queste imprese devono rispettare certi criteri di dimensioni, come quello di occupare meno di 50 lavoratori, non oltrepassare un volume di affari e un totale di bilancio definiti, etc. Mediante il rispetto di questo quadro regolamentare, le imprese di inserimento accedono allora, da una parte, ad un sussidio di partenza, necessario a creare l'impresa e, dall'altra parte, ad un finanziamento pubblico decrescente e limitato nel tempo per ciascun lavoratore in inserimento. Questo importo è destinato a compensare la minor produttività dei lavoratori così come a finanziare il loro accompagnamento sociale. Questo intervento dei poteri pubblici si giustifica per via dei benefici collettivi legati all'inserimento socio-professionale di soggetti divenuti fortemente precari sul mercato del lavoro. La presenza delle imprese sociali di inserimento sul quasi-mercato dei titre-service si spiega dunque attraverso la possibilità di reinserire, grazie alla risorsa di un'attività di aiuto domestico, dei lavoratori precari sul piano sociale e professionale. Se la maggior parte di queste imprese sociali di inserimento riguarda il terzo settore, anche iniziative pubbliche (CPAS, comuni, etc.) o la cui prossimità con i poteri pubblici locali è accertata (associazione paracomunale, ...) possono ugualmente perseguire un obiettivo di inserimento attraverso il lavoro di persone in difficoltà. Tuttavia queste organizzazioni non adottano necessariamente una convenzione legata all'attività di inserimento.

In un contesto di molteplici finalità perseguite dai diversi fornitori e allo scopo di mettere in evidenza il ruolo giocato da questa finalità sulle pratiche organizzative, ci sembrava importante riclassificare l'insieme degli operatori titre-service secondo due criteri: il loro settore (pubblico, terzo-settore, privato con scopo di lucro) e la finalità sociale che essi eventualmente perseguono (inserimento o aiuto a domicilio). Questa tipologia comprende quindi sette categorie di fornitori, di cui le categorie 1, 3 e 4 appartengono anche ad una tipologia di regolamentazione tutelare.

**Tabella 1**

<b>Categorie di fornitori</b>	<b>Definizione</b>
<b>Imprese sociali di inserimento (terzo-settore)</b>	Fornitori di « titre-service » che appartengono al terzo settore e perseguono una missione di inserimento di un public di lavoratori precari, il più delle volte accertata tramite un autorizzazione specifica.
<b>Economia pubblica di inserimento</b>	Fornitori di tipo « pubblico » (CPAS, comuni, etc.) o la cui prossimità con i poteri pubblici locali è accertata (associazione para-comunale, Agenzia Locale per l'Impiego, ...), e che persegue una missione di inserimento
<b>Servizi di aiuto alle persone del terzo – settore</b>	Fornitori appartenenti al terzo-settore (associazioni) e la cui missione di aiuto alle persone è accertata da un consenso/approvazione « servizio di aiuto alle famiglie e alle persone anziane »
<b>Servizi di aiuto alle persone del settore pubblico</b>	Fornitori appartenenti al settore pubblico (CPAS) e la cui missione di aiuto alle famiglie è accertata da un consenso/approvazione di « servizio di aiuto alle famiglie e alle persone anziane »
<b>Settore dell' intérim</b>	Operatori del settore privato a scopo di lucro attivi nel settore interinale
<b>Settore privato a scopo di lucro eccetto intérim</b>	Operatori del settore privato a scopo di lucro , con l'esclusione di quelli che appartengono al settore interinale
<b>Altre iniziative del terzo-settore</b>	Fornitori provenienti/nati dal terzo settore che non dispongono di altra approvazione/certificazione che il « titre-service » e la cui missione può difficilmente essere identificata

#### **IV. IMPLICAZIONI LEGATE ALL'INTRODUZIONE DI UNA REGOLAZIONE QUASI-DI MERCATO**

Il titre-service non ha come scopo una migliore efficienza dei servizi di aiuto a domicilio o di inserimento finanziati dai poteri pubblici, ma piuttosto punta a gestire al meglio la quantità di manodopera presente in Belgio nel settore dell'aiuto domestico. Il ricorso ad un modo di regolazione quasi-di mercato suscita nondimeno un certo numero di interrogativi. Per comprenderli,

sarà utile osservare il modo in cui si organizzano, all'estero, i quasi-mercati di servizi simili nel campo dell'inserimento o dell'aiuto a domicilio.

Meccanismi di inserimento professionale per disoccupati a carattere di quasi-mercato esistono dalla fine degli anni 1990 in numerosi paesi (Australia, Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca, Germania, etc.). Questi quasi-mercati non corrispondono ad un modello canonico e si differenziano per la tipologia dei servizi esternalizzati, di appalto, di contratti, di servizi forniti<sup>8</sup>, etc. (Struyven(2004), Georges (2007)). Questi quasi-mercati condividono nondimeno il punto comune di essere strettamente "monitorati" e progressivamente controllati da parte delle autorità pubbliche in modo che, *in fine*, i fornitori di servizi agiscano nell'interesse dei beneficiari. Così, secondo Struyven (2006:5), "paesi che hanno scelto una o l'altra forma di libera concorrenza sono vincolati ad *un pressoché continuo processo di adeguamento e di adattamento del sistema*". Per esempio, nel caso dell'Australia – Paese pioniere in materia – e dei "Job Networks", il comportamento dei fornitori *che avevano vinto la prima gara di appalto* (risalente al 1997) fu giudicato "opaco come una scatola nera". Tuttavia, in seguito, solo i fornitori più efficienti (in termini di tasso di collocamento di lavoratori) sono stati tenuti in considerazione per gli appalti successivi, i sistemi di remunerazione (in parte basati sui risultati) sono stati affinati, la "dichiarazione di intenti" dei fornitori (per esempio, un tasso di inquadramento degli aspiranti all'impiego) ha costituito l'oggetto di un controllo *ex post*, etc.

In questo quadro, la valutazione della performance da parte dei poteri pubblici rappresenta una pietra angolare del funzionamento del quasi-mercato, "poiché valuta i risultati in termini di impiego e di impatto dei fornitori su di essi, in maniera precisa e comparativa". A giudicare da queste esperienze, sembrerebbe che una miscela di concorrenza e di interventismo statale sia una condizione *sine qua non* per lottare contro le derive potenziali di un quasi-mercato legate, in particolare, alle strategie di scrematura praticate da certi operatori<sup>9</sup>. Come affermano Bredgaard e al. (2005), "*un quasi-mercato ben funzionante non è un mercato 'libero' e non regolamentato; al contrario, ci sarà bisogno di una considerevole regolamentazione pubblica*". Resta il fatto che l'inflazione del quadro regolamentare e amministrativo (gara, valutazione, etc.) comporta dei costi di transazione non trascurabili. Mentre al momento le valutazioni di questo tipo di quasi-mercato sono contrastate, tanto in termini di efficienza quanto di efficacia, Georges (2007) avanza l'ipotesi che "alla fine, la differenza tra il guadagno legato alla riduzione della burocrazia e ai bassi prezzi praticati sul mercato, e i costi supplementari di transazione imposti dalla regolazione necessaria del mercato e il coordinamento degli agenti, *non è necessariamente positiva*".

Una constatazione identica può essere condotta nel caso dei quasi-mercato di aiuto a domicilio. Knapp e al. (2001) spiegano che, nel Regno Unito, le forze di (quasi-)mercato sono state imbrigliate, da una parte, dall'obbligo di rispettare delle norme di qualità definite dal governo centrale (in particolare, il National Minimum Standards in the Domiciliary Care) e, dall'altra parte, dalle caratteristiche degli appalti indetti dalle autorità locali che, ciascuna nel proprio raggio di azione, esercitano un reale potere sia sulla selezione dei fornitori che anche attraverso la loro influenza nel modo di orientare gli utenti necessariamente legati del loro comune. In questo paese, lo Stato, che finanzia e quindi sostiene, *in fine*, la responsabilità di questi servizi particolari (individuali alla persona, ma nello stesso tempo portatori di benefici collettivi), inquadra la

---

<sup>8</sup> Iscrizione iniziale presso i servizi di impiego, valutazione approfondita, rimozione degli ostacoli alla possibilità di ottenere un impiego, creazione di un piano di azione individuale, formazione professionale, addestramento alla ricerca di impiego e al collocamento

<sup>9</sup> Grubb (2006:10) menziona, per esempio, che perché un quasi-mercato funzioni in maniera efficace, bisogna "ripartire /suddividere i clienti tra i prestatori" poiché "se i fornitori possono essi stessi scegliere i loro clienti senza uno stretto controllo centrale, allora essi praticheranno la scrematura".

concorrenza imponendo ai fornitori una vera e propria “disciplina di mercato”. Secondo Le Grand (1997)<sup>10</sup>, nel caso del quasi-mercato inglese delle cure alla salute, la regolamentazione statale è si è evoluta in maniera tale che questa modalità di coordinamento tra compratori, venditori e beneficiari<sup>11</sup> non potrebbe nemmeno più, sotto un profilo concettuale, essere definito di “quasi-di mercato”. Questa regolazione spinta dei poteri pubblici, se mira a garantire la qualità dei servizi, è tuttavia suscettibile di ridurre i guadagni di efficienza attribuiti ai quasi-mercati. Come sostengono Knapp e al. (2001 : 19) nel caso dell’aiuto a domicilio nel Regno Unito, “l’eterno problema è se valga la pena di far fronte ai relativi *costi di transazione*”. Non è per nulla facile rispondere a questa domanda ma, secondo gli autori, costi del genere esistevano già nel sistema precedente, senza tuttavia essere riconosciuti e quindi misurati.

Queste esperienze straniere in materia di quasi-mercato tendono tutte a dimostrare che l’apertura dell’offerta di servizi ad un insieme di fornitori pubblici, con o senza scopo di lucro, va di pari passo, nella maggior parte dei casi, con un rafforzamento del quadro normativo allo scopo di garantire la qualità dei servizi nel nome, in particolare, di un principio di equità verso i beneficiari più vulnerabili. Cosa succede allora nel caso di un quasi-mercato introdotto con il titre-service? Come vedremo, l’introduzione di una regolazione quasi-di mercato solleva un doppia sfida, l’una attinente alla qualità dei servizi prestati, e l’altra alla qualità degli impieghi offerti, in particolare nei casi in cui questi servizi e questi posti di lavoro sono destinati a persone in difficoltà. Di fronte a questi problemi si pone la questione delle pratiche organizzative adottate dagli operatori che perseguono una finalità sociale di inserimento o di aiuto a domicilio, e ciò in confronto a degli altri fornitori nel quasi-mercato.

#### **IV. 1. Quale qualità di servizi per quale tipo di utenti?**

Analizzando la valutazione annuale del titre-service commissionata dai poteri pubblici ci si rende conto che l’introduzione del titre-service per le mansioni domestiche avvantaggia due grandi categorie di utenti. Da una parte, si trovano coppie relativamente giovani in cui entrambe le persone hanno un’occupazione, dal momento che il “numero di utenti di titre-service raggiunge un apice verso i 35 anni (età alla quale numerosi privati formano una famiglia con uno o più bambini)” (IDEA Consult, 2007). Dall’altra parte, le persone anziane costituiscono ugualmente un gruppo di utenti importante giacché il 26% di essi ha più di 60 anni (quasi l’8% più di 80 anni), mentre il numero di utenti titre-service raggiunge “un nuovo vertice/apice intorno circa ai 75 anni”. (IDEA Consult, 2007) Il titre-service genera quindi, stando a questo rapporto ufficiale, due tipi di vantaggi per gli utenti. Per le persone attive, il titre-service permette di “meglio equilibrare le esigenze del lavoro e quelle della famiglia” e di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Per gli utenti più anziani, il titre-service permette loro di “[esternalizzare] i lavori domestici *poiché essi non sono più in grado (fisicamente) di effettuarli da soli*”. Questa seconda caratteristica del titre-service è rafforzata, in questi studi, dal fatto che un numero elevato di utenti (52% degli intervistati) afferma che il motivo di “non poter più effettuare fisicamente certi compiti” è importante e perfino molto importante nella loro scelta di ricorrere al dispositivo”. In definitiva, l’esternalizzazione dei lavori domestici “consente [a questo tipo di utenti] *di rimanere più a lungo nel [loro] ambiente familiare*” (IDEA Consult, 2007). Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, il dispositivo titre-service segna quindi, *de facto*, un’incursione nel campo delle politiche sociali relative,

---

<sup>10</sup> Le Grand (1997:37) dichiara che il quasi-mercato delle cure di sanità nel Regno Unito non è né un successo, né un fallimento, semplicemente perché esso non è mai... esistito: “Non c’era un quasi-mercato ma semplicemente una sua raffigurazione. Nella battaglia tra competizione di mercato e controllo centrale, il controllo ha vinto”.

<sup>11</sup> Nel caso in cui il beneficiario finale non è/sia l’acquirente del servizio.

principalmente, all'armonizzazione di vita privata e vita professionale e al mantenimento al domicilio delle persone anziane.

Tuttavia, il ricorso ad uno strumento di creazione di posti di lavoro assai poco regolamentati per rispondere a dei bisogni sociali non è privo di pericolo. In effetti, data la forte asimmetria di informazioni datori di lavoro-lavoratori che caratterizza la fornitura di servizi a domicilio, non si corre forse il rischio che, in assenza di controllo o di vigilanza, gli aiuti domestici svolgano mansioni non autorizzate nel quadro del titre-service, come la custodia di bambini presso una giovane coppia o come l'aiuto alla mobilità presso persone anziane non indipendenti? Inoltre, l'aiuto domestico, quando si rivolge a certi profili di utenti, può essere visto sotto l'aspetto di un *servizio preventivo* [Netten e al. (2005)] che permette di scoprire e di porre rimedio anticipatamente ad una situazione di deterioramento dell'autonomia dei beneficiari, per esempio, attraverso un coordinamento efficace con altri servizi a domicilio esistenti. E' d'altronde per queste ragioni che alcune voci si sono levate nel Regno Unito per denunciare la politica dello Stato di disinteressarsi di questo tipo di servizi preventivi per focalizzarsi unicamente su degli interventi più direttamente rivolti alla cura degli utenti in situazioni più critiche [Godfrey (2001), Knapp e al. (2001)].

Queste questioni relative alla qualità dei servizi sono tanto più significative in quanto i rapporti pubblici di valutazione del titre-service si dedicano essenzialmente all'aspetto "impiego" del dispositivo<sup>12</sup> e non forniscono che poche indicazioni riguardanti la qualità dei servizi. Essi rivolgono certamente attenzione a qualche dimensione (intervallo di attesa del cliente, rotazione del personale, sottoscrizione di una convenzione, soddisfazione, etc.), ma senza incrociare i risultati né con il profilo degli utenti né con il tipo di fornitori, sicché è generalmente impossibile condurre un'analisi comparata delle performance dei diversi tipi di operatori.

Pur non disponendo di dati pertinenti per l'insieme del quasi-mercato, uno studio (Vermer e al., 2007) che riguarda esclusivamente gli operatori convenzionati che prestano aiuto alle famiglie e alle persone anziane mette in luce le pratiche organizzative specifiche adottate da questi organismi. Il loro ingresso sul quasi-mercato si spiega in gran parte con la loro volontà di rimanere attenti di fronte ad una minaccia latente di *'deregulation'* del settore dell'aiuto a domicilio. In effetti, gli operatori che prestano un aiuto complessivo alle famiglie (domestico, sociale, amministrativo, sanitario, etc.) vedono nell'introduzione del titre-service una minaccia di concorrenza e di svilimento della loro professione. Questo timore si fonda sul fatto che il quadro normativo del dispositivo "titre-service" attribuisce ai beneficiari del "titre-service" alcune mansioni fino ad ora riservate agli operatori prestanti aiuto familiare, e ciò senza alcuna esigenza di formazione al momento dell'assunzione, in contrasto con la normativa che prevede l'ottenimento di un "certificato di capacità" per diventare operatore familiare. Sulla base di indagini condotte presso gestori di queste organizzazioni, lavoratori e utilizzatori, lo studio in questione identifica dunque un effetto di contagio della regolamentazione tutelare e del quadro regolamentare caratteristico dell'attività di aiuto familiare, sull'attività sviluppata nel quadro del titre-service, che, invece, è sprovvista di ogni regolamentazione. Si nota per esempio la creazione di una funzione di *coordinatore* allo scopo di avere una funzione di interfaccia tra l'utente e il lavoratore e di assicurare la prosecuzione del servizio attraverso l'inquadramento degli aiuti domestici. Questo attore centralizza e prende in considerazione ogni richiesta. Proprio come prevede il quadro normativo legato al servizio di aiuto familiare, è anche programmata una visita del coordinatore al domicilio dell'utente per definire congiuntamente, tra l'utente e il prestatore, il contenuto del servizio. Taluni documenti legati all'analisi della richiesta per il servizio di aiuto familiare sono ugualmente chiamati in causa e/o

---

<sup>12</sup> Secondo i termini della legge del 20/07/01, la valutazione deve in effetti vertere su "gli effetti sull'impiego della misura titre-service, sul costo globale lordo e netto della misura (...), sulle disposizioni specifiche relative al contratto di lavoro titres-services, sulle condizioni salariali e di lavoro applicabili nel sistema dei titres-services".

adattati per il servizio di aiuto domestico. Se l'utente presenta un grado di dipendenza, è in tal caso riorientato verso un aiuto familiare.

Sarebbe tuttavia opportuno allargare questa analisi all'insieme dei fornitori del quasi-mercato raggruppati secondo la nostra tipologia (vedi tabella 1), per analizzare la qualità dei servizi presso gli altri operatori, a seconda dei diversi profili di utenti.

#### **IV.2. Quale qualità di impiego per quale tipo di lavoratori?**

Lo studio del meccanismo del titre-service ci permette di constatare come, contrariamente ai meccanismi stranieri di quasi-mercato per l'inserimento professionale, il servizio sia poco regolamentato pur essendo destinato ad una stessa categoria di beneficiari (disoccupati di lunga durata, etc.). Così, l'autorizzazione concessa dallo Stato federale ai fornitori titre-service è relativamente poco vincolante, sottoponendoli agli stessi obblighi cui è tenuta la maggior parte dei datori di lavoro. Il fornitore titre-service autorizzato deve rispettare le condizioni di lavoro e di remunerazione imposte dalle commissioni paritarie, a lottare contro le discriminazioni, etc. Inoltre, il modo di sovvenzionamento è funzione unicamente della quantità di ore fornite e quindi della creazione di attività e di impiego, mentre potrebbe includere obblighi di risultati in materia di *qualità* dell'impiego. Infine, le valutazioni annuali del dispositivo si limitano a delineare un panorama della qualità dell'impiego e non sfociano in alcun caso in una sospensione, o in un ritiro dell'autorizzazione per operatori che di allontanassero dalla (dallo spirito della) legge.

Nel caso del titre-service, lo Stato sembra ritenere che un quadro regolamentare troppo costrittivo dal punto di vista dei fornitori rischierebbe di ostacolare l'obiettivo prioritario di creazione di posti di lavoro. L'esempio seguente ne fornisce una chiara illustrazione. In effetti, se la filosofia della misura è quella di offrire un impiego durevole alle persone assunte, imponendo ai fornitori la concessione di un contratto a tempo indeterminato al di là di un periodo transitorio (variabile, a seconda del profilo del lavoratore, tra 3 e 6 mesi), la valutazione pubblica del dispositivo ha mostrato che il settore interinale, principale fornitore di impieghi "titre-service"<sup>13</sup> offre ai suoi lavoratori un numero assai elevato di contratti a tempo determinato, talvolta settimanali o anche giornalieri, e questo per un periodo ... indeterminato.<sup>14</sup> Questa mancanza è stata messa in evidenza dal Ministro del Lavoro che precisa tuttavia che le imprese titre-service "*non sono obbligate a concludere effettivamente [un contratto a tempo indeterminato], per loro è sufficiente proporlo*". In effetti, secondo i termini della legge (art. 7), il datore di lavoro è tenuto ad offrire al lavoratore un contratto di lavoro a tempo indeterminato (per una durata indeterminata)". Così formulato, l'obbligo insiste in effetti sull'offerta di un CDI (contratto a tempi indeterminato) e non sulla sua firma.<sup>15</sup> Senza dubbio preoccupato di non urtare uno dei maggiori attori del sistema titre-service (il settore interinale), il Ministro si dichiarerà assolutamente favorevole ad un collegamento del "valore di

---

<sup>13</sup> Il settore interinale ha creato, nel 2006, il 35,5% degli impieghi, contro il 21% per le altre imprese commerciali private, il 17% per le associazioni senza scopo di lucro, il 10% per le agenzie locali per l'impiego, il 7,5% per le imprese sociali di inserimento e il 6% per i Centri Pubblici di Azione Sociale (CPAS).

<sup>14</sup> Così, secondo la valutazione annuale del dispositivo, "per ogni 22.000 lavoratori occupati attraverso il settore interinale, sono stati conclusi nel 2006 quasi 9.900 contratti a tempo indeterminato e più di 620.000 a tempo determinato. Questo numero elevato di contratti a tempo determinato si spiega con l'offerta di contratti (successivi) a tempo determinato, come contratti di un giorno o di una settimana (IDEA Consult, 2007 :40).

<sup>15</sup> Anche se l'assenza di un CDI potrebbe, in linea teorica, essere attribuita ad un rifiuto del lavoratore, l'indagine dell'IDEA Consult (2007 :43) (di)mostra che, tra il 355 di lavoratori che non sono assunti sotto CDI al termine del periodo transitorio, solo il 5,4% non hanno accettato di passare sotto CDI laddove "circa il 30% lavorano con dei contratti a tempo determinato successivi e non si sono ancora visti offrire un contratto a tempi indeterminato". Sembra quindi, secondo questo rapporto, che il mantenimento sotto CDD del lavoratore sia soprattutto imputabile al datore di impiego.

scambio dei titres-services con il tipo di contratto sotto il quale il lavoratore è occupato. In questo modo, le imprese saranno incoraggiate a proporre contratti a tempo indeterminato”, piuttosto che sanzionate allorché si allontanano dallo spirito della misura. Questa proposta del Ministro (che tuttavia non si è mai concretizzata) di modulare il valore di scambio del titre-service va nella direzione di collegare la sovvenzione dei fornitori titre-service alla qualità dell’impiego.

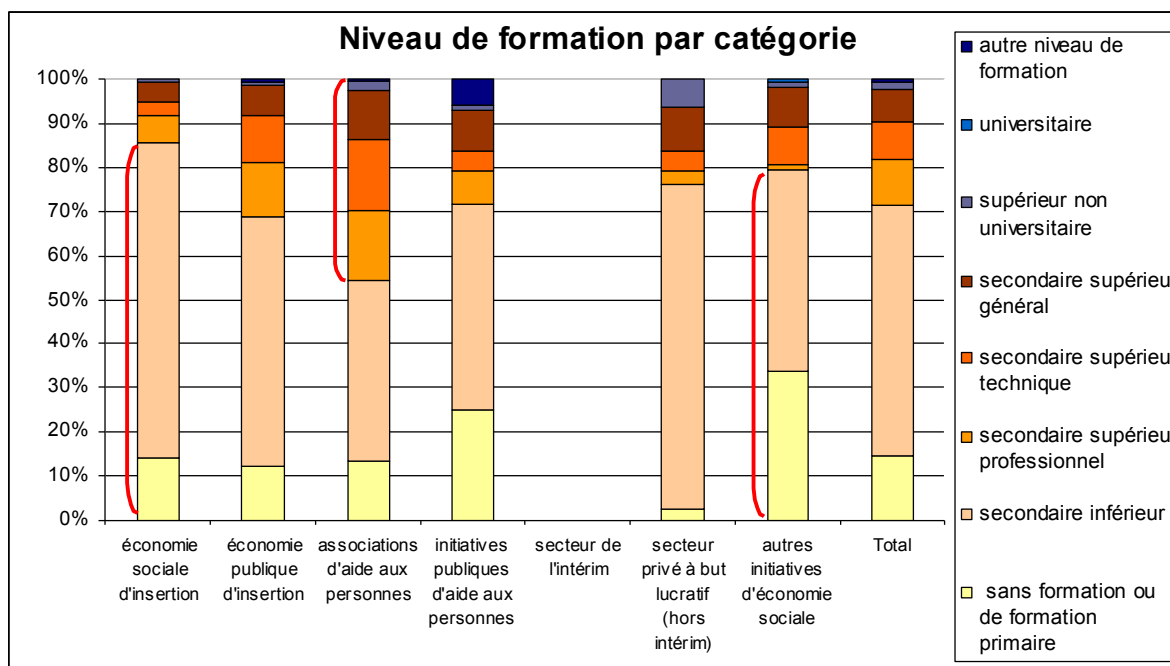
Nel quadro di questo quasi-mercato debolmente regolamentato, la responsabilità dell’inserimento dei lavoratori ricade quindi più sul datore di lavoro o sul lavoratore stesso (attraverso la sua capacità di scelta del fornitore), che non sui poteri pubblici. Il fatto che alcuni fornitori perseguano una finalità sociale riconosciuta da un’autorizzazione dei poteri pubblici può quindi rivelarsi determinante per la qualità dell’inserimento dei lavoratori più in difficoltà. *In particolare, è opportuno determinare in quale misura le imprese sociali di inserimento mostrino delle performance superiori in questo campo.*

Allo scopo di mettere alla prova questa ipotesi, abbiamo ripreso in considerazione i dati raccolti nel quadro di uno studio commissionato, nel 2006, dal Ministro Vallone del Lavoro mirante a ottenere una descrizione dell’impiego e delle condizioni di lavoro per l’insieme dei fornitori titre-service registrati in Vallonia. Abbiamo in questo caso messo in evidenza alcune differenze significative tra le diverse categorie di fornitori della nostra tipologia. In effetti incrociare alcune variabili (legate al profilo dei lavoratori o alla qualità di impiego) con le categorie della nostra tipologia fa emergere degli effetti legati alla missione perseguita (inserimento o aiuto a domicilio) o al settore di appartenenza dei fornitori (pubblico, privato con scopo di lucro, privato senza scopo di lucro), confermando la scelta dei nostri criteri di classificazione dei fornitori. Così, il profilo dei lavoratori, il monte di ore lavorate, la durata del contratto e la formazione variano significativamente da una categoria di fornitori all’altra.

## **Il profilo del lavoratore**

Dato il tipo di attività autorizzate con il titre-service, gli impieghi creati attraverso questo dispositivo non hanno bisogno all’atto dell’assunzione di un **livello di formazione** particolare, aspetto che tende a rendere omogeneo il profilo del lavoratore, che rimane nella maggior parte dei casi poco qualificato, quale che sia il tipo di datore di lavoro. Tuttavia, viene osservata una influenza significativa della missione perseguita da questo ultimo sul profilo del lavoratore.

## **Figura 1**

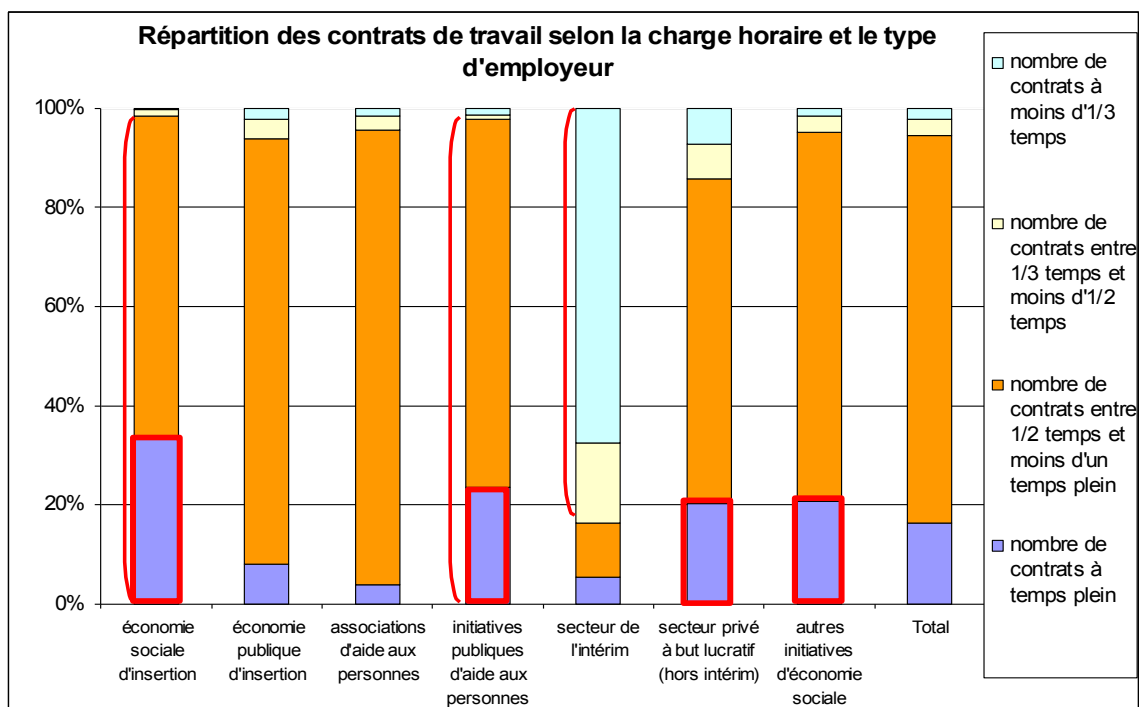


Si osserva per esempio una (pro)porzione più importante di persone poco qualificate (senza formazione o al più con il diploma di scuola secondaria inferiore) in seno alle imprese sociali di inserimento (l'85.5%) ed alle altre iniziative del terzo settore (79.5%). Questa caratteristica del profilo dei lavoratori sottolinea una missione di reinserimento socio-professionale di persone in condizioni particolarmente precarie sul mercato del lavoro, d'altronde imposto dall'autorizzazione "impresa di inserimento". Per contro, il personale reclutato in seno alle associazioni di aiuto alle persone si caratterizza per un livello di formazione spesso superiore, con il 43% di lavoratori in possesso di un titolo di studio di scuola secondaria superiore. In effetti, le associazioni di aiuto alle persone dichiarano di perseguire in via prioritaria una missione di prestazioni di aiuto a domicilio di qualità. Di conseguenza, preoccupati di mantenere la loro reputazione nel settore, queste procedono ad una selezione dei lavoratori che si esprime in particolare attraverso un livello di formazione all'atto dell'assunzione spesso più elevato che in seno agli altri fornitori. Si può quindi vedere in questa pratica un effetto della missione specifica perseguita dalle associazioni autorizzate di aiuto a domicilio. D'altronde, benché esse perseguano una missione identica in termini di qualità di servizio, si può ipotizzare che talune *iniziative pubbliche di aiuto alle persone*, aventi uno statuto di Centro Pubblico di Azione Sociale (CPAS), perseguano congiuntamente una missione di reinserimento di soggetti poco qualificati. In effetti i CPAS sono incaricati di accompagnare le persone che beneficiano di un reddito minimo di sussistenza e dell'aiuto sociale. E' dunque probabile che i loro servizi di aiuto alle persone siano, per alcune di queste persone, un luogo privilegiato di inserimento. Ciò può spiegare la percentuale comparativamente più alta di persone poco qualificate in seno alle iniziative pubbliche di aiuto alle persone, in rapporto alle associazioni di aiuto alle persone. Infine, è opportuno sottolineare che il settore privato a scopo di lucro (ad eccezione dell'interinale) si caratterizza per una percentuale superiore alla media di lavoratori poco qualificati (il 76.36% al massimo è in possesso del titolo di studio di scuola media inferiore), ma anche per la percentuale più bassa di lavoratori senza formazione o con istruzione di livello primario.

## Il monte-ore

**Il monte-ore** dei contratti di lavoro varia significativamente con il tipo di prestatore. In effetti, il 67,5 % dei contratti delle agenzie interinali sono di meno di un terzo del tempo pieno ed il 16% tra un terzo e meno di metà del tempo pieno. Queste cifre testimoniano di una precarietà degli impieghi importante/notevole nel settore interinale. Invece, l'insieme degli altri fornitori offre per lo più dei contratti compresi tra un tempo dimezzato e un tempo pieno. E' in seno alle imprese sociali di inserimento che tuttavia vi è la proporzione di contratti a tempo pieno più elevata (33.5%), fatto che sottolinea la loro missione di offrire degli impieghi di qualità.

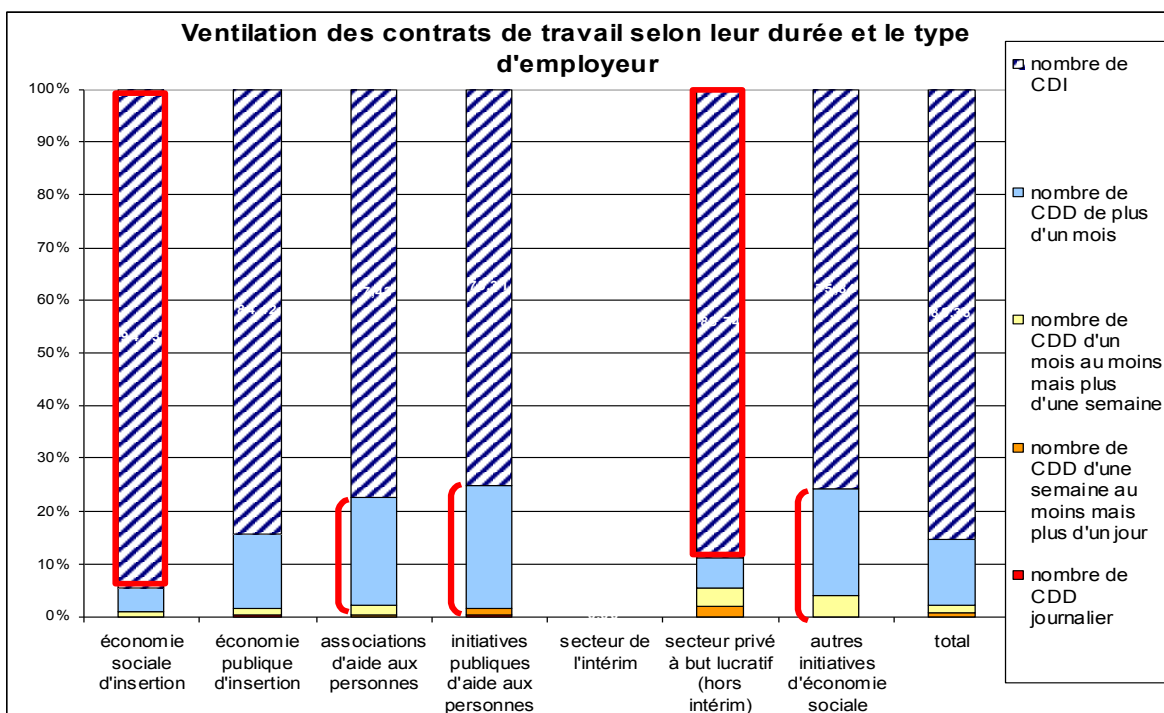
**Figura 2**



### La durata del contratto

Se si paragona la durata del contratto secondo il tipo di datore di lavoro (ad eccezione del settore interinale per il quale non si dispone di dati), si osservano delle differenze significative. La maggior parte dei contratti sono a tempo indeterminato con una percentuale massima del 94.4% per le imprese sociali di inserimento, seguita dall' 87.7% nel settore privato a scopo di lucro (eccetto l'interinale). Si osservi anche che la proporzione di CDD (contratti a tempo determinato) di un mese al massimo è più grande nel settore privato a scopo di lucro non interinale.

**Figura 3**

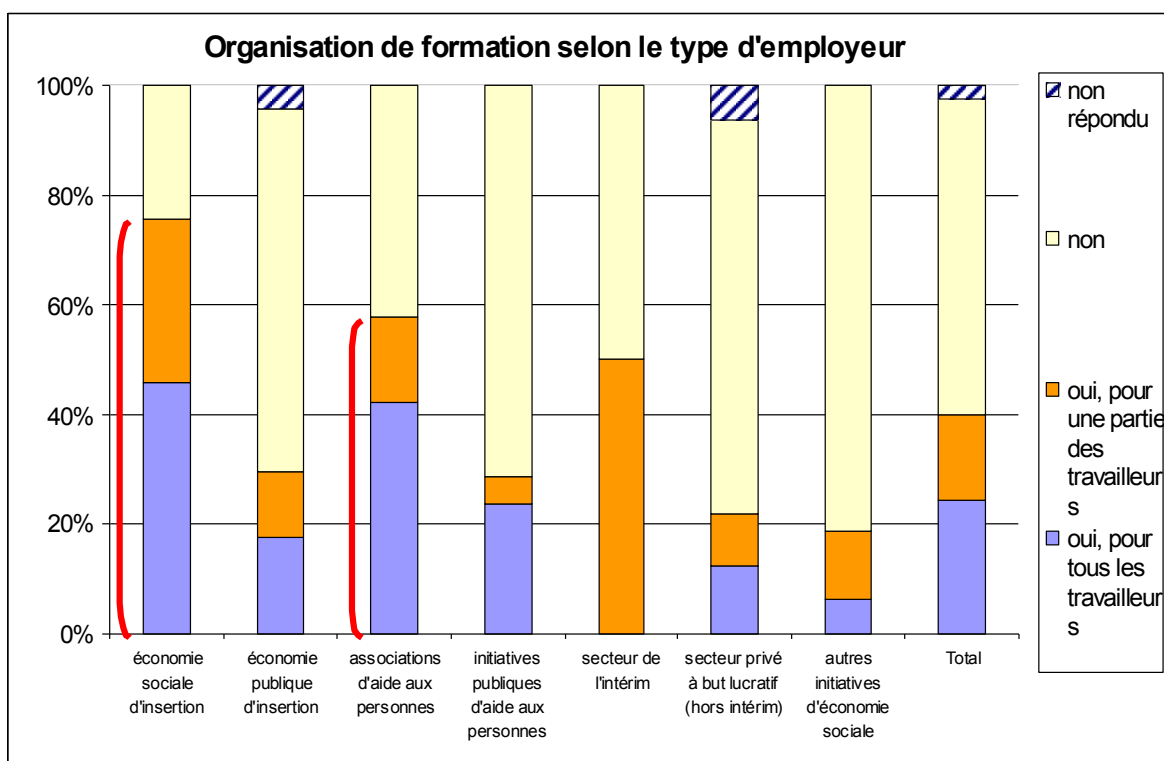


Per quanto riguarda la durata dei contratti di lavoro nell'interinale, i dati raccolti trimestralmente dall'Onem permettono di mettere in evidenza che una proporzione importante (55.6%) di imprese di lavoro interinale contano più di 2/3 dei loro dipendenti sotto CDD. Queste cifre confermano l'analisi condotta più sopra quanto al numero eccessivamente alto di CDD nel settore interinale. Questa strategia può essere spiegata con la volontà di questi datori di lavoro di non pagare ai lavoratori/dipendenti le ore non sovvenzionate (giorni di congedo, giorni di ferie, giorni di malattia, etc.). Può anche trattarsi con questo mezzo di mettere il lavoratore in attesa di uno statuto più stabile fino a che l'impresa interinale non abbia la certezza quanto alla fidelizzazione e alla soddisfazione dei clienti nei riguardi del lavoratore. In questo caso, anche se il dispositivo titre-service non autorizza l'impiego diretto del lavoratore da parte del cliente, l'interesse del lavoratore, ossia l'ottenimento di un contratto CDI, sarebbe comunque subordinato alla fidelizzazione dell'utente che ricorre in maniera permanente al sussidio titre-service.

### La formazione

L'offerta di formazione varia infine significativamente secondo il tipo di datore di lavoro. Il 75.6% delle imprese di inserimento propone una formazione ai loro dipendenti così come il 57.6% delle associazioni di aiuto alle persone (vedi figura 4). E' interessante sottolineare che un'impresa privata a scopo di lucro su cinque (ad eccezione dell'interinale) propone una formazione ai propri dipendenti. E' opportuno infine essere prudenti nell'interpretazione del 50% di imprese interinali che dichiarano di offrire una formazione ad un parte dei loro dipendenti, dato che questa percentuale non corrisponde che a due imprese. E' da notare anche che questi dati relativi alle formazioni offerte sono parziali poiché non indicano la percentuale esatta di lavoratori che hanno beneficiato di formazioni, né il tipo di formazioni offerte. E' perciò difficile stimare in quale misura queste formazioni contribuiscano effettivamente ad accrescere la professionalità delle persone assunte.

Figura 4



La maggior parte di questi risultati tratti sulla base dei dati raccolti dalla Regione vallone sono rafforzati dalle valutazioni pubbliche (federali) del titre-service che, tuttavia, non raggruppano i diversi tipi di fornitori secondo la loro missione<sup>16</sup>. Così, i rapporti annuali, la cui pubblicazione è prevista dalla legge, forniscono dei risultati simili per ciò che riguarda il tipo di contratti offerti, il regime di lavoro e la concessione di formazioni. Ugualmente, il rapporto finanziario realizzato da PricewaterhouseCoopers nel 2007, il cui obiettivo è di analizzare la redditività e quindi la stabilità nel tempo dei diversi tipi di operatori titre-service<sup>17</sup>, rileva le stesse disparità di qualità di impiego (vedi tabella 2). Così, sembra che il più alto tasso di inquadramento<sup>18</sup> fornito dai vari prestatori di servizi sia in seno alle imprese sociali di inserimento (un soggetto inquadrato ogni 11,52 lavoratori titre-service) e che il più basso sia presso le imprese commerciali private (extra interinale) e le persone fisiche (uno ogni 41, 22 lavoratori titre-service). Quanto al tasso di formazione, calcolato come il rapporto tra il numero di ore di formazione e il numero di ore pagate, il più alto è presso le imprese sociali di inserimento (2,53%), poi presso i CPAS/Comuni (1,60%) e le associazioni (1,08%) ed il più basso è in seno al settore interinale (0,11%). Infine, vale la pena prestare attenzione al tasso di attività, che indica la propensione dei datori di lavoro a consacrare o meno del tempo all'inserimento dei lavoratori attraverso formazione ed inquadramento, ma anche a remunerarli per le ore non prestate presso i clienti (congedi pagati, malattie, etc.). Questo tasso si misura quindi come il rapporto tra le ore di servizi forniti presso il cliente (e perciò sussidiate per mezzo del titre-service) e il numero di ore pagate ai lavoratori in virtù del loro contratto di lavoro.

<sup>16</sup> IDEA Consult identifica, nella sua tipologia, le imprese private commerciali (imprese commerciali private, imprese di lavoro interinale, persone fisiche), le imprese private non commerciali (imprese di inserimento, Associazioni senza scopo di lucro, Agenzie Locali per l'Impiego) e le imprese pubbliche (comuni e centri pubblici di azione sociale).

<sup>17</sup> Occorre precisare, a questo proposito, che la maggioranza dei prestatori (62,4%) consideravano che un valore di scambio(mercato) del titre-service di 21 euro era già insufficiente per coprire le formazioni e l'inquadramento dei lavoratori. La riduzione di 1 euro di questo valore non ha fatto che aggravare questa situazione ed ha condotto i poteri pubblici a commissionare un report finanziario di settore per accertarsi della praticabilità a lungo termine del sistema.

<sup>18</sup> Tasso di inquadramento = numero di lavoratori titre-service espresso in equivalenti tempo-pieno diviso il numero di personale di inquadramento espresso in equivalenti tempo-pieno.

Più questo tasso è alto, più l'attività dei lavoratori tende quindi ad essere consacrata esclusivamente alla fornitura di ore di aiuto domestico presso il cliente. Appare quindi evidente, osservando il report finanziario di PricewaterhouseCoopers, che "il tasso di occupazione delle imprese di inserimento (75%) e dei CPAS e Comuni (77%) è molto inferiore alla media complessiva/globale di 85%. Le agenzie di lavoro interinale si caratterizzano, dal canto loro, per un tasso di occupazione molto alto del 94%". Il 5% delle ore pagate ad un lavoratore nel settore interinale è dunque consacrato a delle attività "non-produttive" contro il 25% nelle imprese di inserimento.

**Tabella 2**

	<b>Tasso di formazione<sup>19</sup></b>	<b>Tasso d'inquadramento</b>	<b>Tasso di attività</b>
<b>Imprese di inserimento</b>	2.53 %	11.52	75,33%
<b>ASBL</b>	1.08 %	17.39	82,47%
<b>Comuni et CPAS</b>	1.60 %	14.68	76,60%
<b>ALE</b>	0.33 %	14.69	86,29%
<b>Imprese commerciali private e persone fisiche</b>	0.36 %	41.22	88,29%
<b>Interinale</b>	0.11 %	14.56	94,21%
<b>Totale</b>	0.89 %	17.97	85%

Fonte: Tabella realizzata sulla base dell'audit finanziario del sistema dei titres-services per gli impieghi e i servizi di prossimità.

Da notare infine che, anche se l'audit finanziario non contiene informazioni esplicite relative al profilo dei lavoratori, si osserva nondimeno che gli aiuti all'impiego ai quali hanno accesso i fornitori « titre-service » e che sono focalizzati sui lavoratori precari (disoccupati di lunga durata, anziani, etc.), sono mobilitati soprattutto presso il settore pubblico e il terzo settore. Invece, il margine beneficiario dei fornitori del settore privato a scopo di lucro varia poco con questi aiuti, fatto che tende a mostrare che questi datori di lavoro non assumono prioritariamente i beneficiari di questo tipo di aiuto. In effetti, anche se questi aiuti comportano un alleggerimento delle quote sociali per il datore di lavoro, esse implicano anche, in ragione del profilo dei lavoratori, rischi più alti di assenteismo, di demotivazione, etc., fatto che esige, per porvi rimedio, di consacrare alcune risorse al seguito dei lavoratori.

L'insieme di questi risultati, generati dal trattamento dei dati della Regione vallone e dei rapporti pubblici, conferma quindi la nostra ipotesi, cioè che la qualità dell'inserimento economico attraverso l'impiego varia fortemente sul quasi-mercato titre-service e che, *nell'insieme dei fornitori, le imprese sociali di inserimento si distinguono per una qualità di impiego e di inserimento superiore.*

## V. CONCLUSIONS

<sup>19</sup> Tasso di formazione = numero di ore di formazione / numero di ore pagate.

Il titre-service è concepito dallo Stato belga come una politica di creazione di posti di lavoro e di lotta contro il lavoro nero. Essendo congegnata per lo sviluppo di un mercato dei servizi di prossimità, questa misura appartiene anche alla sfera delle politiche sociali e si rivolge, de facto, a degli individui in difficoltà, si tratti di persone (molto) anziane che sono ricorse al titre-service o di persone emarginate sul mercato del lavoro che, attraverso il titre-service, hanno l'occasione di reinserirsi. Allo scopo di garantire il successo di questa misura, lo Stato ha deciso di agire tanto sulla domanda, finanziandola, quanto sull'offerta, aprendo la fornitura dei servizi ad ogni tipo di operatori, del settore pubblico, del terzo settore e del settore privato a scopo di lucro. Ciò facendo, i poteri pubblici hanno introdotto un modo di regolazione quasi-di mercato nel campo dell'aiuto a domicilio e in quello dell'inserimento dei lavoratori attraverso un collocamento (al lavoro). Tuttavia, al contrario dei quasi-mercati stranieri dell' aiuto a domicilio o dell'inserimento, il quasi-mercato creato con il titre-service è scarsamente regolamentato: l'autorizzazione è poco vincolante, il meccanismo di sovvenzione non prevede l'obbligo in termini di risultati (tranne quello di dar vita all'attività) e la valutazione persegue uno scopo essenzialmente descrittivo, e non coercitivo.

Una tale deregulation solleva perciò il problema della qualità dei servizi forniti presso beneficiari fragili, che siano utenti o lavoratori. Ci siamo allora soffermati sul ruolo giocato da alcuni operatori che perseguono una finalità sociale di aiuto a domicilio o di inserimento. Storicamente, la prestazione di servizi dai benefici collettivi da parte delle prime associazioni ha dato origine ad un processo di istituzionalizzazione alla fine del quale sono emersi, in questi due campi di attività, due tipi di strutture che beneficiano ormai di un riconoscimento legale, cioè, da una parte, i servizi di aiuto alle famiglie e alle persone anziane e, dall'altra parte, le imprese sociali di inserimento. Mediante il rispetto di un quadro normativo volto a garantire la qualità e l'equità dei servizi forniti, questi operatori hanno dunque accesso a dei finanziamenti pubblici che testimoniano l'adesione e il sostegno dei poteri pubblici alla loro missione di interesse generale. Taluni di questi operatori sono oggi entrati sul/nel quasi-mercato titre-service, e forniscono una attività di aiuto domestico "titre-service" debolmente regolamentata mentre si inscrivono d'altronde in un modo di regolamentazione tutelare che privilegia, al contrario, una messa "sotto tutela" dei beneficiari in difficoltà. La nostra questione mirava dunque a determinare se la qualità dei servizi offerti da questi due tipi di organismi è superiore a quella dei loro concorrenti. La qualità dei servizi di aiuto domestico non ha ancora ad oggi costituito oggetto di un'analisi approfondita e comparata della fornitura per l'insieme del quasi-mercato. Si può nondimeno affermare che i servizi autorizzati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane tendono ad adottare delle pratiche organizzative di tipo "tutelare" per la loro attività titre-service, sebbene non vi siano tenute. Per ciò che riguarda la qualità di un eventuale servizio di inserimento, abbiamo messo in evidenza la maggiore performance delle imprese sociali di inserimento, in fatto di contratti offerti, di regime di lavoro, di formazione e inquadramento, e anche di assunzione preferenziale di lavoratori precari. Queste caratteristiche sono d'altronde richieste per ottenere l'approvazione "impresa di inserimento".

Come già abbiamo sottolineato, la valutazione "precisa e comparativa" della prestazione rappresenta un pilastro centrale di un modo di regolazione quasi-di mercato. Nel caso belga, questo lavoro è tanto più necessario in quanto l'accumulo di sussidi da parte delle organizzazioni a finalità sociale ha condotto il settore privato a scopo di lucro a denunciare una "*concorrenza sleale/illegale*", legata proprio ad un "sovra-finanziamento". Così, nella sua missione, la Federgon (federazione delle imprese commerciali attive nel titre-service, tra le quali il settore interinale) afferma che "*difenderà i vantaggi del settore commerciale, in particolare la qualità del servizio garantito da una sana concorrenza commerciale*". Peraltro, si porterà un'attenzione particolare nei confronti di taluni sistemi di *sovra-finanziamento* applicato da parte di alcuni attori (pubblici o semipubblici) e che possono creare una *concorrenza sleale nei confronti delle imprese commerciali*". Anziché porre l'ipotesi che una "sana concorrenza commerciale" decreti un'identica attività presso tutti gli operatori titre-service, è opportuno invece chiedersi se alcune organizzazioni

non debbano, per realizzare pienamente la loro missione, beneficiare di risorse complementari che esse non possono ottenere sul mercato.

Mettendo in evidenza alcune dimensioni legate alla qualità degli impieghi creati, il report finanziario ha già consentito, interessandosi alle risorse messe in campo, di mettere in luce la “finalità sociale” delle imprese sociali di inserimento, legittimando così la concessione di risorse pubbliche aggiuntive. Questo rapporto conclude in effetti in questi termini: “[i dati] indicano chiaramente che le imprese di inserimento consacrano molto più tempo (e generano quindi maggiori costi) all’accompagnamento e alla formazione dei loro lavoratori *titre-service*. In questo quadro, occorre tuttavia considerare/tener conto de *la finalità sociale di un’impresa di inserimento*. Queste imprese danno occupazione a dei profili che hanno bisogno di maggior accompagnamento e formazione. Peraltro, esse ottengono spesso per questi lavoratori degli importi più elevati nel quadro delle misure per l’impiego [...]. *In breve, si può dire che queste imprese ricevono una maggiore quantità di interventi ma che esse ne hanno bisogno per assicurare l’accompagnamento e la formazione supplementari richiesti per questi lavoratori*”. Questo studio ha, tra l’altro, provocato la reazione del Ministro del Lavoro che, nuovamente, ha preso posizione a favore di una modulazione del sussidio in funzione di criteri che non si limitino più alla sola quantità di ore fornite: “Il ministro [del Lavoro] giudica importante fare una distinzione, quanto al valore scambio/mercato, *in funzione del tipo di impresa e del tipo di lavoratori occupati*”. A due riprese, i dispositivi di valutazione hanno dunque condotto l’autorità pubblica a rivedere la sua posizione in materia di criteri di sovvenzione. Anche se queste proposte non sono mai entrate in vigore, esse esprimono, da una parte, il deficit di regolazione del sistema esistente e, dall’altra, l’esistenza di una contribuzione/apporto all’interesse generale di alcune imprese, come le imprese sociali di inserimento.

In un contesto di coesistenza su di un medesimo mercato di organizzazioni con finalità e risorse distinte, la dimostrazione dell’apporto di alcuni operatori all’interesse collettivo è quindi diventata indispensabile per denunciare l’argomento di “sovra-sovvenzione” e di concorrenza sleale avanzato da taluni operatori. Perché, come suggerisce Gadrey (2004): “se una [impresa dell’economia sociale e solidale] è di fatto in concorrenza, per il tipo di servizio che essa rende, con una o più imprese private con scopo di lucro, la sola giustificazione che si può trovare per attribuirle taluni vantaggi senza rimettere in discussione la ‘lealtà della concorrenza’ si trova nell’esistenza constatabile di apporti all’interesse generale che le imprese private [a scopo di lucro] non forniscono, o forniscono in misura molto minore,”.