

n.1 anno 16° vol. 75
gennaio 2006
marzo

Le nuove frontiere
dell'inserimento lavorativo

Impresa Sociale

Giustizia e disabilità La cooperazione sociale di inserimento lavorativo Il modello sociale europeo: quali opportunità di occupazione per il terzo settore? Le imprese sociali di inserimento lavorativo nell'Unione europea: i modelli Le imprese sociali di inserimento lavorativo tra mercato, politiche pubbliche e comunità Le imprese sociali di inserimento lavorativo in Valonia Inserimento lavorativo e politiche attive del lavoro: dove si colloca la cooperazione sociale? La lenta marcia verso le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili Le convenzioni quadro territoriali per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati L'articolo 14 nelle sperimentazioni in corso Le condizioni per il successo dell'inserimento lavorativo Nuove azioni per l'inserimento lavorativo

Trimestrale - Poste Italiane S.p.A. - sped. in a.p. - D.L. 353/03 (conv. in L. 27/02/04, n. 46) art. 1, comma 1 - BCB Trento - taxe percue - Contiene i.p.

ISSAN
edizioni

Le imprese sociali di inserimento lavorativo in Vallonia

Andreia Lemaître, Marthe Nyssens e Alexis Platteau

Sommario

1. Premessa - 2. Le imprese sociali d'inserimento lavorativo multi-stakeholder a risorse multiple: il prototipo - 3. Politiche pubbliche ed imprese sociali di inserimento lavorativo - 4. I lavoratori in inserimento: come tenere in considerazione gli effetti delle disuguaglianze e farvi fronte? - 5. Imprese sociali e stakeholder: quali sono i loro sistemi di governance? - 6. L'ibridazione delle risorse da parte delle EI e la necessità di riconoscere il loro carattere atipico - 7. Conclusioni

1. Premessa

Il concetto di impresa sociale raggruppa le organizzazioni private che realizzano un'attività continua di produzione di beni o servizi che le induce a ricorrere al lavoro remunerato mantenendo un livello elevato di autonomia e di assunzione di rischio economico. Sul piano sociale, tali imprese conciliano l'iniziativa proveniente da un gruppo di cittadini e l'obiettivo di rendere un servizio alla collettività, facendo attenzione a non basare il potere decisionale sulla proprietà del capitale e limitando la distribuzione degli utili (Borzaga, Defourny, 2001). Un numero significativo di imprese sociali opera nel campo dell'inserimento sociale e professionale con l'obiettivo di

inserire persone svantaggiate nel lavoro attraverso lo svolgimento di un'attività produttiva.

Innanzitutto, approfondiremo il prototipo dell'impresa sociale *multi-stakeholder* a risorse multiple, com'è descritta in dottrina. Descriveremo poi l'insieme delle politiche pubbliche nell'ambito del quale si collocano le imprese sociali di inserimento lavorativo. Le modalità organizzative tipiche del prototipo sono profondamente influenzate dal ruolo esercitato dalla politica su tali iniziative. Infatti, l'analisi deve tener conto del fatto che la costruzione delle imprese sociali è frutto di un processo di interdipendenza tra iniziative locali e politiche pubbliche. È per questa ragione che, nel prosieguo del saggio, valuteremo la capacità delle imprese sociali di inserimento lavorativo di realizzare la finalità di servizio alla collettività analizzando: (1) i soggetti accolti nell'ambito di queste imprese; (2) la configurazione degli *stakeholder* nelle strutture decisionali; (3) le risorse messe in campo da tali imprese. Il tutto prendendo le mosse da una ricerca condotta in Vallonia. Il nostro proposito consiste nel mettere in luce i comportamenti delle imprese sociali, che riflettono le tensioni tra gli obiettivi degli attori locali e quelli perseguiti dalle politiche pubbliche.

2. Le imprese sociali d'inserimento lavorativo *multi-stakeholder* a risorse multiple: il prototipo

L'impresa sociale è caratterizzata da "una dimensione di servizio alla collettività" (Laville, Nyssens, 2001). Contrariamente a quanto accade nelle imprese capitaliste, le motivazioni dei proprietari non si concretizzano principalmente nel perseguimento dell'interesse finanziario individuale, che subordina le scelte imprenditoriali alla probabilità di ottenere guadagni rilevanti a fronte dell'investimento effettuato. Inoltre, contrariamente a quanto accade nei servizi pubblici, l'impresa sociale non è nemmeno soggetta ad una definizione di interesse collettivo stabilita attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa. Nel caso delle imprese sociali d'inserimento lavorativo, è del tutto chiaro che la loro finalità principale non consiste nell'arricchimento dei soci, ma nell'inserimento di lavoratori svantaggiati, che avviene attraverso la realizzazione di un'attività produttiva. Gli attori si mettono in movimento sulla base di una reazione condivisa al fenomeno della disoccupazione di lunga durata, con la volontà di agire a livello

locale a favore del bene comune costituito dall'inserimento lavorativo. Gli sforzi profusi dalle persone sono rivolti alla ricerca di tale beneficio. Quest'ultimo non è una conseguenza dell'attività produttiva, ma una dimensione rivendicata dai promotori delle imprese sociali stesse. Sulla base di questa finalità di servizio alla collettività può farsi derivare il prototipo di impresa sociale *multi-stakeholder* a risorse multiple (Bacchiega, Borzaga, 2001; Laville, Nyssens, 2001).

Inoltre, lo sviluppo di imprese sociali *multi-stakeholder*, che mette in luce una forma organizzativa i cui membri sono, a seconda dei casi, beneficiari, volontari e lavoratori subordinati, può costituire una strada per conciliare i diversi aspetti dei benefici collettivi. Il termine *stakeholder* si riferisce, in generale, ad ogni attore socio-economico per il quale gli obiettivi e l'attività dell'organizzazione costituiscono la posta in gioco: i consumatori, i benefattori, i poteri pubblici, gli investitori privati, i lavoratori, i volontari, ecc. Nel caso delle imprese *multi-stakeholder* molte di queste categorie sono rappresentate negli organi decisionali (Assemblea dei Soci e Consiglio di Amministrazione). La mobilitazione di una pluralità di attori attorno ad un progetto caratterizzato da una finalità di servizio alla collettività permette di rispondere meglio ad esigenze collettive, assai spesso latenti. Ciò che è determinante nelle organizzazioni *multi-stakeholder* è proprio l'impegno personale che va al di là dei ruoli istituzionali, poichè consiste nel mettere in relazione strutture e logiche normalmente separate, modifica i problemi, permette di affrontarli diversamente, mette in luce nuove potenzialità. Questa interazione tra lavoratori, volontari, beneficiari o, ancora, rappresentanti dei poteri pubblici può essere definita come una "costruzione congiunta dell'offerta e della domanda" (Laville, 1992). Il progetto collettivo di un'impresa sociale non può dunque riassumersi nell'aggregazione di interessi individuali identici come quelli dei componenti di un'assemblea di azionisti o di lavoratori. Nelle imprese sociali d'inserimento lavorativo la pluralità degli *stakeholder* aiuta a costruire i diversi aspetti della *mission* d'inserimento: lo sviluppo di un'attività produttiva, l'inserimento sociale e professionale dei lavoratori, ecc.

Inoltre, anche la mobilitazione di una pluralità di forme di scambio può costituire un tratto tipico delle imprese sociali, tenuto conto della loro finalità di servizio alla collettività. Di fatto, se i meccanismi del mercato fanno incontrare l'offerta e la domanda privata di beni e servizi, non sono però in grado di internalizzare la produzione di benefici collettivi, ad esempio, nell'ambito delle imprese di inserimento

lavorativo, essi non permettono di compensare i *deficit* di produttività dei lavoratori inseriti né di finanziare la loro formazione ed il loro accompagnamento. Le imprese sociali devono allora ricorrere ad un altro genere di meccanismi. Si possono distinguere, secondo Polanyi (1983) ed il suo approccio all'economia, diverse logiche di scambio di beni e servizi: il mercato, la redistribuzione e la reciprocità. Il principio del mercato fa riferimento allo scambio di beni e servizi attraverso il meccanismo dei prezzi. Il rapporto tra il venditore e l'acquirente è stabilito su base contrattuale. Quello della redistribuzione è un principio secondo il quale le risorse sono raccolte da un'autorità centrale il cui compito è di ripartirla, fatto che presuppone la fissazione di regole di tassazione e di trasferimento. Quanto al principio di reciprocità, esso individua una modalità specifica di circolazione di beni e servizi che si fonda su un legame sociale particolare tra i gruppi o gli individui ed è basato sull'idea che la donazione è un fatto sociale totalizzante. I gruppi o gli individui che ricevono le donazioni si suppone offrano liberamente, a loro volta, una controdonazione.

Secondo questa concezione pluralistica dell'economia, la capacità di un'impresa sociale di sostenere il proprio progetto in accordo con la logica di produzione di benefici collettivi attraverso un'attività di mercato, presuppone la sua capacità di ibridare i tre poli dell'economia (Laville, Nyssens, 2001). L'intervento pubblico permette a sua volta di tenere conto di alcuni tra i benefici collettivi negati dai meccanismi di mercato. Tuttavia, la natura standardizzata dell'azione pubblica e la sua dipendenza dai processi politici limitano la sua capacità di identificare molte problematiche sociali emergenti. Le risorse reciproche dell'impresa (ad esempio, sotto forma di volontariato, di donazioni) possono allora introdurre alcune innovazioni (Salamon, 1987). Peraltro, anch'esse hanno dei limiti, quali la loro base volontaria ("insuccesso filantropico"), l'orientamento verso gruppi specifici ("particolarismo filantropico") o ancora il fatto che il progetto dipenda da alcuni individui soltanto ("paternalismo filantropico").

L'impresa sociale *multi-stakeholder* a risorse multiple è un prototipo. Abbiamo già sottolineato che le imprese sociali d'inserimento lavorativo hanno implicazioni in termini di benefici collettivi che richiedono, tra gli altri, un intervento dei poteri pubblici. È pertanto necessario considerare, per completezza d'analisi, il fatto che tali iniziative sono influenzate sotto il profilo politico; la loro attività, cioè, è il frutto di un processo d'interdipendenza tra le iniziative stesse e le politiche pubbliche che le influenzano. Le pratiche delle imprese sociali costitui-

scono quindi il riflesso delle tensioni tra gli obiettivi degli attori locali e delle politiche pubbliche, la cui intensità e le cui modalità variano considerevolmente nel tempo. È per questa ragione che, prima di intraprendere l'analisi delle capacità di realizzare le finalità di servizio alla collettività vogliamo prendere in esame il panorama delle politiche pubbliche nell'ambito del quale tali imprese si collocano.

3. Politiche pubbliche ed imprese sociali di inserimento lavorativo

A fronte di limiti delle politiche pubbliche tradizionali negli anni '70 ed '80 gli attori della società civile hanno dato vita alle prime imprese sociali. Radicandosi in diversi settori del lavoro sociale, questi attori operavano a favore di soggetti ai margini della società: protezione dei giovani, educazione permanente legata al movimento operaio o servizi associativi meno istituzionalizzati (Fusulier, Mertens, 1995). Queste iniziative sono nate in una prospettiva di contestazione dei poteri pubblici e di autonomia degli stessi ed hanno contribuito al rinnovamento delle politiche di lotta contro la povertà e l'esclusione, sviluppando anche una seconda generazione di iniziative di "concertazione" ed aprendosi alla collaborazione con altri attori, in particolare i poteri pubblici. In effetti, poichè tali iniziative si sono moltiplicate nel corso della prima metà degli anni '80, i poteri pubblici decisero di riconoscerle e di dotarle di un quadro giuridico specifico. Così, esse furono progressivamente fatte rientrare nell'azione pubblica. Se lo sviluppo di qualche iniziativa pionieristica condusse all'emanazione di norme specifiche - nella forma dell'accreditamento - il loro riconoscimento comportò una crescita di tali iniziative. Altre imprese sociali tuttavia, per la maggior parte associazioni senza scopo di lucro, continuano ad operare nell'inserimento di persone svantaggiate senza aver richiesto l'accreditamento. Inoltre, accanto all'istituzionalizzazione di matrice giuridica, si sono sviluppati processi di "autoriconoscimento" e di messa in rete di imprese, come, ad esempio, il network delle imprese sociali fondato sulla base di una "carta dell'impresa sociale". Coesistono diversi gradi di identificazione con queste reti e con queste forme di autoriconoscimento, a seconda dell'importanza data dalle imprese sociali a tale appartenenza. Per alcune, l'autoriconoscimento è la prima forma di identificazione, per altre esso è secondario ed il quadro giuridico è ritenuto più importante.

Le imprese sociali di inserimento si sono dunque inserite nel lungo processo di istituzionalizzazione. Questo riconoscimento deve essere collocato nel contesto di evoluzione delle politiche pubbliche. Dalla fine degli anni '90 il concetto di Stato sociale attivo è stato posto al centro della filosofia delle politiche. In questa prospettiva, lo Stato è chiamato non solo a garantire un livello sufficiente di reddito, ma anche a sviluppare un insieme di misure volte ad indurre le persone ad integrarsi nella vita attiva e, in particolare, nel mercato del lavoro. Lo Stato sociale attivo, secondo Vandebroucke (1999), deve anche "dare vita a misure volte alla realizzazione dei suoi obiettivi": ciò significa che i gruppi interessati dalle suddette misure e gli obiettivi devono essere individuati con estrema cura. I beneficiari sociali hanno, dal canto loro, il dovere di cogliere le opportunità che si presentano. Ed è proprio in questo che risiede l'ambivalenza della nozione di Stato sociale attivo, la quale si esplica nel ripensamento della nozione di responsabilità nel campo delle politiche sociali e dell'impiego e, come corollario, nel rischio, da una parte, di far portare ai soli "esclusi" il peso della precarietà professionale e delle difficoltà di inserimento professionale e, d'altra parte, di occultare le responsabilità degli altri attori socio-economici. Un altro rischio latente è quello di scivolare verso una logica esclusiva di controllo dei gruppi "messi in disparte", suscettibili di divenire "ad inserimento permanente" nell'ambito di misure d'inclusione più o meno precarie (Liénard, 2001).

Nel quadro dello Stato sociale attivo, le imprese sociali di inserimento lavorativo rappresentano uno degli strumenti per realizzare le politiche attive del lavoro. L'istituzionalizzazione di tali imprese ha permesso loro di essere riconosciute dalle autorità pubbliche per il ruolo da esse svolto nel difficile settore dell'inserimento delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro. Esse beneficiano, così facendo, di una maggiore visibilità, di un riconoscimento giuridico e, soprattutto, di un accesso più stabile alle risorse pubbliche necessarie al perseguimento dei loro obiettivi. Contemporaneamente, tale istituzionalizzazione ha un impatto anche sugli obiettivi e sulle risorse di queste imprese.

Nell'ambito della ricerca denominata Perse,¹ ci siamo concentrati sull'analisi delle imprese sociali d'inserimento che hanno come obietti-

¹ La ricerca europea Perse raggruppa dodici centri di ricerca ripartiti in undici paesi dell'Unione europea operanti nell'ambito della rete europea Emes, rete che si occupa dello studio dell'emersione dell'impresa sociale in Europa. Svoltasi dal 2001 al 2004, la suddetta ricerca si concentra sulla performance socio-economica delle imprese sociali attive nel campo dell'inserimento lavorativo. Una prima parte della ricerca consiste nell'analisi degli obiettivi di queste

vo la creazione di posti di lavoro per lavoratori a rischio di esclusione dal mercato del lavoro,² trascurando allo stesso tempo le strutture per l'inserimento dei disabili. Il campione della ricerca è così costituito da dieci imprese vallone che hanno ricevuto l'accreditamento quali "imprese di inserimento" e da cinque altre imprese sociali che non hanno cercato tale accreditamento, ma che sono ugualmente delle imprese sociali che perseguono l'obiettivo di creare posti di lavoro per soggetti svantaggiati.

Il riconoscimento legale delle *entreprises d'insertion* (EI) risale, in Vallonia, al 1998³ (legge rivista nel 2004). La *mission* delle EI è chiaramente identificata nella creazione di posti di lavoro per "soggetti in cerca di lavoro particolarmente difficili da collocare".⁴ Il riconoscimento permette loro di accedere a contributi finanziari pubblici durante un periodo iniziale ed in funzione dell'assunzione di nuovi lavoratori particolarmente svantaggiati, dovendo la minore produttività dei lavoratori essere del tutto recuperata entro 4 anni. Concluso questo periodo, i lavoratori possono restare nell'impresa o lasciarla. Queste imprese devono adottare lo statuto legale di società commerciale "a finalità sociale" (SFS).⁵ Le EI devono rispettare tutte le norme in vigore per il settore, soprattutto dal punto di vista salariale. La revisione del 2004 del decreto sulle EI prevede, tra l'altro, il sovvenzionamento

imprese e delle loro caratteristiche (struttura proprietaria, ecc.). Un secondo aspetto concerne le risorse specificatamente messe in campo da queste imprese: la loro origine, la loro natura, la loro articolazione specifica. Una terza parte analizza il profilo ed i percorsi dei lavoratori in inserimento. Infine, studi empirici approfonditi permettono di comprendere e di analizzare l'evoluzione organizzativa, nel tempo, di queste imprese.

² Non tutte le imprese di inserimento lavorativo hanno questo obiettivo: le EFT, ad esempio, sviluppano *stage* a durata determinata.

³ *Décret de la Région wallonne* del 16 luglio 1998 relativo alle condizioni alle quali le imprese di inserimento sono accreditate e sovvenzionate.

⁴ Per soggetto in cerca di lavoro particolarmente difficile da collocare (*demandeur d'emploi particulièrement difficile à placer*, DEPP), la Regione Vallonia intende "ogni soggetto in cerca di lavoro iscritto al Forem da 24 mesi, non in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore e che, nel corso degli ultimi 12 mesi, non ha beneficiato di un insegnamento a tempo pieno nè ha lavorato più di 150 ore come lavoratore subordinato o più di un trimestre come lavoratore autonomo (Grégoire, 2003, p.6).

⁵ Nell'aprile 1995 in Belgio è stata votata una legge per permettere la creazione di società commerciali "con finalità sociale". Questa legge riguarda l'insieme delle forme delle società commerciali (società cooperativa, società per azioni, società di persone a responsabilità limitata, ecc.) di cui essa modifica diversi aspetti. Il suo art. 2 stabilisce che a partire dal primo luglio 1996 tali società possono essere chiamate "società con finalità sociale" qualora esse "non siano volte all'arricchimento dei loro associati" ed i loro statuti rispettino una serie di condizioni.

di una posizione lavorativa che ha il compito di seguire le persone in inserimento. Le cinque organizzazioni del nostro campione che non hanno optato per l'accreditamento hanno uno statuto d'associazione senza scopo di lucro, tranne una che è una società cooperativa.

4. I lavoratori in inserimento: come tenere in considerazione gli effetti delle diseguaglianze e farvi fronte?

Il collocamento di soggetti svantaggiati ed il loro inserimento professionale è al centro della missione delle E.I. Tanto i poteri pubblici che gli operatori privati sono d'accordo su questo punto. Tuttavia, si rilevano alcune differenze nel modo di intendere l'inserimento. Il tipo di inserimento previsto dal decreto potrebbe definirsi "inserimento trampolino", secondo il quale il lavoratore è tenuto ad acquisire, in quattro anni, l'esperienza necessaria per il proprio inserimento nel mercato del lavoro ordinario - o per restare nell'impresa di inserimento, ma senza sussidi - e per lasciare così, all'interno dell'impresa, il posto ad altri lavoratori svantaggiati. Ciò presuppone che queste imprese accolgano lavoratori che presentino un profilo più o meno simile e senza svantaggi troppo gravi. Tuttavia, l'esperienza delle EI dimostra che questo profilo non corrisponde sempre ai soggetti realmente accolti e che, per un certo numero di lavoratori particolarmente svantaggiati, questo concetto di inserimento trampolino si rivela inadeguato.

In effetti, secondo i dati del progetto Perse,⁶ i soggetti inseriti nelle EI vallone, accreditate e non, sono fortemente eterogenei. Essi presentano situazioni molto differenti rispetto al mercato del lavoro e almeno certi gruppi di lavoratori hanno un'esperienza limitata di occupazione protetta che gli permette di riguadagnare il mercato del lavoro classico, mentre per altri essa si rivela insufficiente. Questi lavoratori non soffrono soltanto di un problema di "occupabilità", ma anche di altri problemi (bassa qualificazione, situazioni e

⁶ Nell'ambito di questo progetto, per ottenere un campione totale di 103 lavoratori, sono stati raccolti dati su sette lavoratori in media per EI, generalmente entrati nell'impresa entro il 2000 ed il 2002. Si è dunque deciso di adottare un approccio di flusso, rispettando, laddove possibile, la proporzione tra lavoratori ancora presenti o usciti al momento della ricerca in ciascuna impresa. Per ogni lavoratore selezionato abbiamo intervistato il responsabile delle risorse umane al fine di conoscere il suo profilo ed il suo percorso. In 85 casi su 103, abbiamo anche potuto intervistare i lavoratori stessi per cogliere la loro percezione personale del proprio percorso nelle EI.

status sociale precari, handicap mentali, ecc.) che influenzano duramente il loro livello di produttività. Il carattere temporaneo delle sovvenzioni rischia dunque di provocare un fenomeno di scrematura. In effetti, le imprese sono indotte ad inserire soltanto i lavoratori con maggiori possibilità di diventare "redditizi" nel breve periodo ed a considerare solamente quelli che possono raggiungere tale livello di redditività quando il periodo sovvenzionato arriva a scadenza.

I sussidi all'inserimento dovrebbero allora essere differenziati a seconda dei soggetti coinvolti, permettendo ad alcuni di conservare un posto di lavoro "protetto". Esperienze straniere, come quella delle cooperative sociali d'inserimento italiane, dimostrano che è efficace un sistema in cui può svilupparsi una compresenza di soggetti differenti, purchè essa sia accompagnata da sovvenzioni diverse nell'ambito delle stesse strutture. Fino ad oggi tuttavia non è questa la strada scelta dal Belgio. Solo le imprese sociali d'inserimento non accreditate possono combinare diverse tipologie di soggetti, destreggiandosi tra le molte misure di politica attiva del lavoro cui possono accedere.⁷

Al di là dell'inserimento nel mercato del lavoro, gli imprenditori sociali insistono sul fatto di perseguire allo stesso tempo altri obiettivi quali il rafforzamento del capitale umano e del capitale sociale dei lavoratori. Per capitale umano intendiamo le competenze relative al lavoro, mentre il capitale sociale è misurato dal grado di inserimento delle persone nelle reti sociali. I dati del progetto Perse dimostrano che il capitale umano, così come il capitale sociale, ma in misura minore, aumentano in modo significativo durante la permanenza nell'EI.

⁷ Da questo punto di vista, il rafforzamento della misura Sine - misura d'attivazione dei sussidi di sostituzione e riduzione dei contributi dei datori di lavoro calibrati sui disoccupati di lunghissima durata - costituisce senza dubbio uno spiraglio aperto dalla Conferenza nazionale per l'occupazione dell'autunno 2003 nei confronti di questa coesistenza di soggetti relativamente eterogenei nell'ambito in particolare delle EI. L'accesso a questa misura è facilitato, fatto che dovrebbe permettere di coinvolgere un più ampio numero di persone. Tuttavia, la misura Sine, che era illimitata nel tempo, sarà d'ora innanzi limitata a quelle persone che hanno meno di 45 anni, con tuttavia una possibilità di prolungamento accordata dal servizio pubblico per l'impiego. Così facendo si perde il carattere automatico di occupazione protetta in modo indeterminato sebbene la sovvenzione, che non decresce, sia concessa per almeno 11 trimestri e possa essere prolungata nel tempo se il servizio pubblico per l'impiego ritiene che la persona ne necessiti.

5. Imprese sociali e *stakeholder*. quali sono i loro sistemi di *governance*?

Una delle caratteristiche del prototipo dell'impresa sociale è quella di essere *multi-stakeholder*. Come si traduce tale situazione nel nostro campione? L'analisi della composizione dei Consigli di Amministrazione mette in luce che più del 90% delle imprese è composto da diverse tipologie di *stakeholder*: membri di altre organizzazioni di economia sociale,⁸ settore pubblico, settore privato lucrativo, gruppo permanente dell'EI (direttore, contabile, dirigenti, ecc.), lavoratori in inserimento, volontari. Alcune persone partecipano ai Consigli di Amministrazione a titolo personale, in quanto simpatizzanti del progetto o clienti dell'impresa. Infine, sono a volte presenti anche rappresentanti degli organismi finanziari (ad esempio, la *Société Wallonne d'Économie Sociale Marchande*).

Le due categorie di *stakeholder* presenti nella maggior parte dei Consigli di Amministrazione sono le organizzazioni di economia sociale ed il gruppo permanente di lavoro. I lavoratori in inserimento sono invece molto meno rappresentati, sebbene la legislazione sulle società con finalità sociale preveda che ogni lavoratore possa acquisire, al più tardi un anno dopo il suo ingresso nella società, la qualità di socio. Questa possibilità è, nei fatti, poco esercitata dai lavoratori in inserimento. Una tale constatazione suscita perplessità dal momento che l'inserimento delle persone svantaggiate è al centro della *mission* delle EI e la partecipazione dei lavoratori costituisce uno dei principi fondanti dell'etica cooperativa. È quindi necessario analizzare più approfonditamente se, al di là di questa debole partecipazione nel Consiglio di Amministrazione, nell'EI siano attivi altri canali di partecipazione. Essi esistono in alcune imprese, ma sono quasi assenti in altre. In effetti, le ricerche

⁸ Da qualche anno, il riconoscimento dell'esistenza di un terzo settore, che si differenzia tanto dal settore pubblico che da quello privato lucrativo si è affermato a livello internazionale. Questo terzo settore, generalmente denominato, in Belgio, "economia sociale", raggruppa le organizzazioni private senza fini di lucro, che hanno, abitualmente, uno statuto giuridico di Asbl, di fondazione, mutualistico, di cooperativa o di società a finalità sociale. Queste organizzazioni di economia sociale possono essere raggruppate tenendo in considerazione tre caratteristiche principali: la finalità di servizio ai soci o alla collettività, il processo di decisione democratica e l'autonomia di gestione. Le imprese sociali rientrano nelle iniziative di questo terzo settore, caratterizzate da una chiara dimensione d'interesse generale, un'attività continua di produzione di beni e/o servizi ed una reale assunzione di rischio economico.

mettono in luce che la partecipazione dei lavoratori in inserimento è lontana dall'essere universalmente condivisa tra le imprese sociali. Anche se, per tutte le imprese, la finalità principale è la creazione di posti di lavoro per soggetti svantaggiati, secondo alcuni l'impresa sociale d'inserimento deve avvicinarsi il più possibile all'impresa classica, secondo altri la partecipazione dei lavoratori è al centro delle preoccupazioni. I rappresentanti di imprese private ed i privati cittadini sono presenti in più di un terzo di queste imprese. Inoltre, quando essi sono presenti, la loro partecipazione nel Consiglio di Amministrazione è significativa. Le autorità pubbliche sono relativamente poco presenti e sono espressione, nella maggior parte dei casi, delle autorità locali. Esse dunque non partecipano per verificare il corretto utilizzo dei fondi (che provengono dalle autorità regionali o federali), ma piuttosto perchè interessate alla lotta contro l'esclusione sociale a livello locale.

È interessante notare che, dal punto di vista della composizione del Consiglio di Amministrazione, possono distinguersi quattro gruppi di EI. Due di essi sembrano più importanti ed emergono soprattutto per il fatto che presentano legami molto significativi con l'obiettivo perseguito. La caratteristica principale del primo gruppo è la presenza, nel Consiglio di Amministrazione, di rappresentanti del settore privato lucrativo a fianco di altri *stakeholder*. Queste imprese danno un peso maggiore all'obiettivo della produzione di beni e servizi. Il secondo gruppo comprende le imprese in cui i lavoratori in inserimento siedono nel Consiglio di Amministrazione. Queste imprese hanno, dal canto loro, come obiettivo principale, nella maggior parte dei casi, l'inserimento socio-professionale. Esiste dunque un chiaro legame tra la finalità dell'organizzazione e la composizione del Consiglio di Amministrazione. Le imprese del primo gruppo sono state tutte costituite dopo il decreto che ha istituzionalizzato le EI inserendole tra i dispositivi di inserimento socio-professionale di natura pubblica. Le "nuove" EI danno dunque maggiore peso alla dimensione produttiva. Ciò è senza dubbio una conseguenza del fatto che il legislatore ha iscritto le EI nel campo dell'economia sociale "di mercato", incentivandole ad accedere a diversi mercati, privati e pubblici. L'istituzionalizzazione attuale tende dunque ad accentuare la dimensione di mercato ed imprenditoriale delle EI.

6. L'ibridazione delle risorse da parte delle EI e la necessità di riconoscere il loro carattere atipico

Un'altra caratteristica dell'impresa sociale è la sua capacità di ibridare diversi tipi di risorse. Analizziamo ora il modo in cui le EI movimentano le risorse per perseguire la loro finalità di servizio alla collettività, tenendo conto delle possibili tensioni connesse ai processi di istituzionalizzazione.

Secondo la ricerca Perse sulle 15 EI della Vallonia, le diverse risorse movimentate dalle imprese sociali di inserimento, nel 2001, provenivano da quattro attori economici diversi: i privati cittadini, il settore pubblico, il settore privato lucrativo e l'economia sociale. Esse beneficiano di "risorse monetarie" (che appaiono nel bilancio contabile) e di "risorse non monetarie" (che noi abbiamo riportato al prezzo di mercato, cioè all'ammontare che l'organizzazione avrebbe dovuto pagare se avesse acquisito tali risorse sul mercato). Per quanto attiene ai tipi di risorse, le vendite di beni e servizi e le relative entrate costituiscono le "risorse di mercato" delle organizzazioni. I sussidi diretti e quelli indiretti costituiscono le "risorse redistributive". Le donazioni ed i contributi, così come gli aiuti non monetari ed il lavoro volontario, costituiscono le "risorse da reciprocità".

L'analisi del campione mostra che, di fatto, tutte le EI tranne una ibridano diversi tipi di risorse, ciascuna secondo una propria logica. La figura 1 riporta la media dei risultati, in percentuale, delle risorse totali per ciascuna impresa del campione. Ognuna delle relazioni economiche è giudicata essenziale dagli attori al fine del perseguimento della loro finalità di servizio alla collettività. In effetti, se le risorse di mercato permettono l'inserimento attraverso un'attività produttiva, esse non consentono di compensare il costo del lavoro supplementare dovuto al *deficit* di produttività dei lavoratori svantaggiati. Le relazioni di mercato non bastano quindi per produrre benefici collettivi. Le risorse redistributive permettono allora di sostenere l'obiettivo dell'inserimento, ma esse dipendono dalle norme in vigore e dai processi istituzionali. Le risorse da reciprocità vengono allora movimentate per affrontare i limiti di queste norme, consentendo azioni innovative.

FIGURA 1 - IBRIDAZIONE DELLE RISORSE DA PARTE DELLE IMPRESE SOCIALI DI INSERIMENTO



Fonte: Perse, 2004

Le relazioni di mercato garantiscono una parte importante delle risorse delle EI (in media il 60% delle loro risorse totali). Esse sono motivate talvolta solo dal rapporto qualità/prezzo del prodotto, talvolta da considerazioni di natura sociale e derivano dall'insieme degli attori economici rappresentati dai privati cittadini, dal settore privato for-profit, dal settore pubblico e dal settore dell'economia sociale. Le relazioni di reciprocità rappresentano in media il 12% delle risorse totali delle imprese. Esse sono non monetarie e sono spesso costituite dalla messa a disposizione di beni da parte di una struttura d'economia sociale collegata e da lavoro volontario. Le relazioni redistributive che le EI intrattengono con i poteri pubblici (in media il 28% delle risorse totali) derivano principalmente dalle politiche per l'occupazione a livello regionale o federale.

I diversi tipi d'ibridazione delle risorse da parte delle EI

Il modo di integrare i diversi tipi di risorse differisce da un'EI all'altra. Si possono individuare in proposito quattro gruppi di orga-

nizzazioni a seconda dei diversi tipi di produzione di beni e servizi. Alcune organizzazioni sono qualificabili come "organizzazioni a finalità sociale semplice" se perseguono solo l'obiettivo sociale di inserimento dei lavoratori, altre come "organizzazioni a finalità sociale multipla" se combinano l'obiettivo sociale dell'inserimento con l'obiettivo di una produzione di rilevanza sociale.

Il primo gruppo di EI, che abbiamo chiamato le "organizzazioni quasi di mercato" si distingue per avere una parte rilevante di risorse di mercato, provenienti dalla vendita di beni e servizi e per la presenza di risorse da redistribuzione, che permettono l'inserimento di persone svantaggiate sul mercato del lavoro, mentre sono assenti, con un'eccezione, le risorse da relazioni di reciprocità. Questo gruppo è composto, principalmente, dalle EI istituzionalizzate come "imprese di inserimento (*entreprise d'insertion*)".

Esse sono attive in campi produttivi assai diversi, come la costruzione e la ristrutturazione di edifici, i lavori nei boschi, la tenuta di parchi e giardini, la pulizia di uffici, il riciclo ed il recupero di rifiuti ed occupano numerosi stagisti anziani, il che si può spiegare con il fatto che la maggior parte di esse intrattiene rapporti con le "imprese di formazione tramite il lavoro (*entreprises de formation par le travail*)". I loro lavoratori hanno titoli di studio molto bassi (diploma solo eccezionalmente più elevato di quello secondario inferiore). Questo gruppo di organizzazioni si rivolge ai soggetti più svantaggiati del nostro campione.

Tra le "organizzazioni quasi di mercato" alcune possono essere qualificate come "organizzazioni a finalità sociale multipla" in quanto operanti in un settore - riciclo o recupero dei rifiuti - in cui è possibile coniugare obiettivi produttivi ed attività di interesse collettivo. La dimensione collettiva di questo tipo di produzione è sostenuta da risorse quasi di mercato, ma è internalizzata, per lo meno in parte, a seguito degli interventi pubblici volti a favorire il riciclaggio di alcuni tipi di rifiuti e la gestione dei rifiuti stessi. Così, al momento dell'acquisto di alcuni prodotti, i consumatori pagano un premio all'impresa, premio che serve a finanziare sia i servizi di inserimento che il riciclo dei rifiuti. Infine, il quadro giuridico dell'"impresa di inserimento" adottato da molte imprese di questo gruppo riconosce loro una finalità sociale, quella dell'inserimento lavorativo. È dunque riconosciuta la loro duplice produzione a carattere collettivo rappresentata dall'inserimento di un pubblico svantaggiato sul mercato del lavoro e nella protezione dell'ambiente.

Il campione è composto anche da una EI qualificata come "organizzazione di mercato", per il fatto che essa sviluppa in pratica soltanto relazioni di mercato e ha risorse provenienti da relazioni distributive (decontribuzione e defiscalizzazione, ma non sussidi diretti) molto limitati e nessuna risorsa da relazioni di reciprocità. Ciò è spiegato, da una parte, da un forte desiderio di autonomia, tanto nei confronti dei poteri pubblici che dei privati cittadini o di altre organizzazioni. Questa società commerciale non ha neppure cercato di ottenere l'accreditamento come "impresa di inserimento". D'altra parte, sembrerebbe che questa impresa, pur perseguendo un obiettivo di inserimento attraverso un'attività lavorativa, si rivolga ad un pubblico relativamente meno svantaggiato di quello delle "organizzazioni quasi di mercato".

Un terzo gruppo, quello delle "organizzazioni ibride", presenta un relativo equilibrio tra risorse di mercato e redistributive. La parte di risorse di reciprocità resta, come nel primo gruppo, relativamente minoritaria. Si può capire il ruolo più importante giocato dalle relazioni redistributive in questo gruppo se si analizza il particolare tipo di produzione. Infatti, queste organizzazioni che sono "a finalità sociale semplice" (l'inserimento) operano su mercati poco remunerativi, poiché non possono recuperare tramite il prezzo di vendita (detto altrimenti, tramite relazioni di mercato) l'intero costo di produzione del servizio offerto. È il caso, ad esempio, di una EI operante nell'offerta dei servizi di mobilità a persone con mobilità ridotta (anziani, handicappati, ecc.). Le organizzazioni ibride occupano numerosi lavoratori in "articolo 60"⁹ (si tratta per la maggior parte di beneficiari di reddito d'integrazione qualificati ed esperti), il che spiega l'importanza delle risorse redistributive per queste organizzazioni. Tuttavia, esse hanno poche risorse da reciprocità poiché la loro produzione non è percepita dalla società civile come socialmente rilevante.

L'ultimo gruppo, quello delle "organizzazioni in cui non predomina il mercato" si caratterizza per una parte importante di risorse redistributive e da reciprocità essendo dunque le relazioni di mercato meno importanti. Queste EI sono "organizzazioni a finalità sociale multipla", perché combinano un obiettivo di inserimento attraverso il lavoro di persone svantaggiate e la produzione di servizi sociali per utenti disagiati (vendita a basso prezzo di elettrodomestici recu-

⁹ Si tratta di contratti a tempo determinato tra il lavoratore ed il Centro per l'impiego (Cpas), nell'ambito dei quali è quest'ultimo a pagare il lavoratore ed a metterlo a disposizione dell'impresa per permettergli di giustificare un periodo di lavoro sufficiente al fine di recuperare il diritto al sussidio di disoccupazione. Questi contratti coprono dunque un periodo relativamente breve.

perati a favore di persone con basso reddito, alfabetizzazione, biblioteca per un pubblico svantaggiato, ecc.). Queste organizzazioni non possono generare risorse di mercato significative perchè ciò andrebbe contro il loro obiettivo sociale di offrire servizi a persone a reddito particolarmente basso. La produzione, portatrice di una sfida di equità, è quindi in parte finanziata tramite risorse redistributive e da reciprocità. La parte più importante delle risorse da reciprocità deriva dalle loro finalità multiple, che permette la mobilitazione di volontari e di aiuti provenienti da altre organizzazioni dell'economia sociale. Il perseguimento contestuale di questi due obiettivi di inserimento e di produzione è di particolare valore, nel senso che persone escluse dal mercato del lavoro si inseriscono grazie alla produzione di un servizio per altre persone svantaggiate, dando così vita ad una catena di solidarietà orizzontale, di mutuo aiuto tra persone che condividono difficoltà simili. Tuttavia può anche accadere che questi due obiettivi di inserimento e di produzione entrino in tensione. Così, una certa selezione dei soggetti in inserimento può a volte essere giustificata dalla necessità di garantire la qualità del servizio reso. I lavoratori in inserimento di questa quarta classe di organizzazioni tendono ad essere meno svantaggiati che nel caso delle "organizzazioni quasi di mercato". Queste EI occupano infatti lavoratori tra i meno svantaggiati del campione.

Gli effetti delle diverse forme di istituzionalizzazione sull'ibridazione delle risorse delle EI e sulle loro finalità

L'istituzionalizzazione delle EI nell'ambito del quadro giuridico dell'"impresa di inserimento", che le obbliga ad adottare la forma di società commerciale, ne influenza la composizione delle risorse. Le "imprese di inserimento", il cui obiettivo riconosciuto è l'inserimento, beneficiano di sussidi diretti. Una parte di questi sussidi deriva dall'accreditamento come "impresa di inserimento". Tuttavia, l'analisi mette in luce che i sussidi diretti non rappresentano, in media, che un terzo del totale dei sussidi di queste imprese, ovvero il 7% delle risorse totali. In effetti, la maggioranza delle sovvenzioni è legata a politiche di attivazione, accessibili a tutte le imprese a condizione che vi sia inserita una persona svantaggiata sul mercato del lavoro. Queste "imprese di inserimento" accreditate sono "imprese quasi di mercato a finalità sociale semplice (l'inserimento)" e "imprese ibride a finalità sociale semplice (l'inserimento), ma che forniscono servizi più redditizi". La quota delle risorse di mercato

è importante nell'ambito del primo gruppo. In effetti, in Vallonia, la maggior parte dei dibattiti sulle esperienze d'inserimento si fonda sulla scissione tra l'economia sociale detta "di mercato" e l'economia sociale detta "non di mercato". Le "imprese di inserimento" devono collocarsi nell'economia sociale detta "di mercato". Esse accedono così a diversi mercati privati o pubblici, ma i sostegni finanziari pubblici specifici per la loro attività non possono giustificarsi se non per un periodo limitato o in funzione dell'inserimento di nuovi lavoratori particolarmente svantaggiati. Nel breve termine, la vocazione di queste imprese è quella di operare su mercati classici e di reperirvi le risorse che sono loro necessarie. Quanto alle imprese del terzo gruppo, presenti su mercati più redditizi, esse hanno dovuto trovare un *escamotage* per movimentare mezzi finanziari supplementari (attraverso l'articolo 60) e per colmare così la mancanza di redditività tipica di questo genere di mercati.

Le EI dell'ultimo gruppo - le "imprese a predominanza non di mercato con finalità sociale multipla" (l'inserimento e la produzione di servizi sociali) - non hanno adottato l'accreditamento come "imprese di inserimento". In effetti, queste organizzazioni, associazioni senza scopo di lucro, mantengono un duplice ancoraggio alle politiche sociali e all'occupazione. Non accreditate in quanto "imprese di inserimento", esse non dispongono di sussidi specifici derivanti da questo accreditamento, ma possono beneficiare di sussidi provenienti da altre politiche pubbliche, soprattutto dai programmi di riassorbimento della disoccupazione che sono concessi in modo più durevole per finanziare l'occupazione nel quadro di progetti che si ritiene apportino un plusvalore sociale. Questi programmi di riassorbimento della disoccupazione sono, in effetti, a metà strada tra le politiche sociali tradizionali e le politiche di impiego, perché si tratta, per lo Stato, di finanziare la creazione di posti di lavoro per disoccupati in settori di "interesse collettivo" che sono trascurati dal mercato e dagli interventi pubblici tradizionali.

7. Conclusioni

L'impresa sociale ha una finalità di servizio alla collettività, combinata ad una reale assunzione di rischio economico. Numerose imprese sociali operano nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Per perseguire la loro *mission* attraverso un'attività chiaramente di

mercato, queste organizzazioni tendono ad adottare una struttura che varia a seconda dei soggetti inseriti, degli *stakeholder* coinvolti nei processi decisionali e delle risorse movimentate.

In generale, le politiche pubbliche hanno riconosciuto in modo crescente, negli ultimi anni, il ruolo svolto da queste imprese sociali nel sostegno all'inserimento dei soggetti meno qualificati. La tendenza è verso lo sviluppo di rapporti contrattuali tra i poteri pubblici e le EI nel quadro delle politiche dell'impiego. Una tale contrattualizzazione ha il vantaggio di garantire mezzi finanziari calibrati a seconda degli obiettivi perseguiti dalla legge. Essa influenza tuttavia, sull'altro versante, le forme organizzative di queste imprese, il che può causare dei problemi se la loro capacità di innovazione non viene riconosciuta.

Si può, in primo luogo, fare l'ipotesi che l'istituzionalizzazione delle EI abbia avuto un impatto non trascurabile sulla selezione dei soggetti beneficiari. Sebbene le EI si rivolgano, in generale, a soggetti relativamente svantaggiati sul piano dell'inserimento, sia professionale che sociale, che non beneficiano delle politiche tradizionali di impiego e formazione, le norme possono indurre a pratiche di scrematura. Anche per quanto riguarda le "imprese di inserimento", la legislazione, attraverso le sue modalità di sovvenzionamento, incoraggia a selezionare soggetti che sono più vicini ad un inserimento "normale" sul mercato del lavoro, senza riconoscere le peculiarità dei soggetti accolti.

Inoltre, dal punto di vista degli *stakeholder*, se tutti i Consigli di Amministrazione sono effettivamente composti da una pluralità di soggetti che permettono di apprezzare meglio la realtà multidimensionale dell'inserimento, le EI costituite in seguito all'approvazione del decreto sono caratterizzate dalla presenza in senso al Consiglio di Amministrazione di rappresentanti del settore privato lucrativo accanto ad altri *stakeholder*, dando così un peso maggiore all'obiettivo produttivo.

Infine, se le EI utilizzano diversi tipi di risorse, questa ibridazione si rivela a geometria variabile. L'effetto senza dubbio più importante dell'istituzionalizzazione è il mancato riconoscimento di questa capacità di attivare diverse risorse, di mercato, redistributive e di reciprocità, forzando queste imprese a collocarsi nell'"economia di mercato". I diversi mix di risorse possono essere compresi sulla base del tipo di "finalità sociale" perseguito: l'inserimento per le imprese "a finalità sociale semplice"; l'inserimento e la produzione di beni e servizi per le imprese "a finalità sociale multipla".

L'istituzionalizzazione delle EI tende quindi a privilegiare le organizzazioni prevalentemente di mercato, condotte da gruppi imprenditoriali il cui obiettivo è l'inserimento professionale di soggetti svantaggiati. Possono così comprendersi le ragioni della decisione delle EI non istituzionalizzate di rimanere autonome. Queste ultime tendono ad adottare obiettivi sociali multipli. Tuttavia, l'obiettivo di produzione di servizi a finalità sociale potrebbe trovarsi in tensione con l'obiettivo dell'inserimento, poichè esso non è più subordinato a quest'ultimo e può dunque determinarsi una certa selezione dei soggetti da inserire, al fine di garantire la qualità del servizio reso.

Uno dei tratti più importanti dell'insieme di queste imprese è costituito dalla combinazione indissolubile di un valore aggiunto di mercato e di un valore aggiunto non di mercato (in termini di inserimento di soggetti svantaggiati, di produzione di beni e servizi a finalità sociale). Se si riuscisse ad integrare meglio questi due aspetti, alcuni problemi relativi all'inserimento, di tipo essenzialmente finanziario, sarebbero di più facile soluzione.

Bibliografia

- Bacchiega A., Borzaga C. (2001), "Social Enterprises as Incentive Structures", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra/New York, pp. 273-295.
- Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra/New York.
- Fusulier B., Mertens S. (1995), *Les entreprises de formation par le travail*, Rapport final au projet d'évaluation des pratiques des EFT, EFT Consultance.
- Grégoire O. (2003), *Profils nationaux des entreprises sociales d'insertion: Belgique*, Emes Working Papers, Liège, 03/08.
- Laville J.L. (1992), *Les services de proximité en Europe*, Syros Alternatives, Parigi.
- Laville J.L., Nyssens M. (2001), "The Social Enterprise. Towards a Theoretical Socio-economic Approach", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra/New York, pp. 312-332.
- Liénard G. (2001), *L'insertion: défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Mardaga, Sprimont.
- Polanyi K. (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard (1944), Parigi.
- Salamon L. (1987), "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", *Journal of Voluntary Action Research*, Vol. 16, 2, pp. 29-49.
- Vandenbroucke F. (1999), *L'État social actif: une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, Amsterdam.