

Politiche attive del lavoro e sviluppo di mercati sociali - i dilemmi locali della regolazione pubblica

Tommaso Vitale

▶ **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Politiche attive del lavoro e sviluppo di mercati sociali - i dilemmi locali della regolazione pubblica. Ranci, C. Il mercato sociale dei servizi alla persona, Carocci, pp.119-143, 2001, 9788843020188. hal-01027595

HAL Id: hal-01027595

https://sciencespo.hal.science/hal-01027595

Submitted on 22 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politiche attive del lavoro e sviluppo di mercati sociali: i dilemmi locali della regolazione pubblica

Tommaso Vitale

Questo capitolo vuole iniziare una riflessione sui nessi fra le politiche attive del lavoro e lo sviluppo di condizioni di mercato per i servizi di *care*[1]. Senza dubbio, questa non è che una indagine preliminare, che tenta di cogliere da alcune esperienze di ricerca e da recenti *policies,* indicazioni per sistematizzare le questioni più rilevanti. Nello specifico, tenteremo di capire perché non si parla (o si parla poco) di politiche attive del lavoro quando si riflette sulle misure finalizzate a costruire e consolidare dei mercati sociali. Negli ultimi 10 anni si è sviluppato nella comunità scientifica un dibattito sugli effetti occupazionali del terzo settore; in Italia le prime analisi sono state compiute successivamente alla pubblicazione, nel 1993, del Libro Bianco della Comunità Europea su "Crescita, competitività e occupazione" (Commissione Europea, 1993), che attribuiva ai servizi di *care* la prestigiosa qualifica di "giacimenti occupazionali", ovverosia di ambiti privilegiati da cui fare emergere nuovi posti di lavoro. Con l'obiettivo di proporre politiche di pieno impiego, si è discusso di interventi finalizzati a promuovere nuove forme di organizzazione nel campo dei servizi di *care* e costruire, così, ponti tra disoccupazione e bisogni sociali insoddisfatti (Ruffolo, 1995; Lunghini, 1995; vedi anche Borzaga, Gui, Schenkel, 1995; D'Acunto, Musella, 1995): la strutturazione di mercati sociali è stata considerata, in buona misura, precondizione per lo sviluppo di nuova occupazione, e quindi, in sé, una misura di politica attiva. La letteratura non si è invece

concentrata sull'apporto fornito dalle politiche attive del lavoro allo *sviluppo* e alle *qualità* dei mercati sociali. Dopo aver introdotto alcune definizioni preliminari ed il *frame* teorico che ci ha aiutato a selezionare i concetti rilevanti per analizzare le pratiche di *matching* fra politiche attive e mercati sociali a livello locale, prenderemo spunto dalla letteratura relativa a diversi casi nazionali (Gran Bretagna, Francia ed Italia) ed alla Unione Europea per tentare di capire quali siano i differenti contributi - e le relative contraddizioni - delle politiche attive nella regolazione dei mercati sociali.

1. *L'approccio neoistituzionalista nella sociologia politica dell'azione pubblica: alcune definizioni preliminari*

Quale può essere un impianto concettuale adeguato a cogliere il contributo delle politiche attive nel favorire l'incontro fra domanda ed offerta di servizi? Come abbiamo sostenuto all'inizio, l'abitudine diffusa all'interno dei discorsi scientifici, così come delle retoriche in uso nelle politiche pubbliche, di considerare i mercati sociali, in sé, un opportunità per l'occupazione, è uno schema concettuale pesante da sospendere, seppur momentaneamente, per osservare altri nessi ed i relativi vantaggi e contraddizioni. Costruiremo qui un modello per l'analisi dell'impatto delle politiche attive che trae fondamenta all'interno dell'approccio neo-istuzionalista allo studio delle forme di regolazione. Di questo approccio riteniamo cruciali per i nostri fini le argomentazioni che sostengono che le istituzioni possono essere trattate come attori politici, introducendo perciò una pretesa di autonomia e coerenza istituzionale[2], e quindi che la definizione di politiche pubbliche non può essere analizzata all'interno dell'approccio strumentale alle istituzioni (DiMaggio, Powell, 1991). Per

utilizzare un'espressione di March e Olsen (2000, 78), l'approccio qui preso in considerazione "non è né una teoria, né una critica coerente ad un'eventuale teoria, ma è semplicemente un'argomentazione che sottolinea la rilevanza dei *fattori organizzativi* nella vita politica". Da questo derivano due criteri di rilevanza: (a) la necessità di analizzare *a livello locale* il *match* fra politiche attive e regolazione dei mercati sociali, con attenzione ai rapporti quotidiani fra istituzioni ed organizzazioni; (b) l'interesse per le dimensioni cognitive, normative e regolative degli schemi di politiche pubbliche. All'interno di questo approccio cercheremo qui di identificare degli strumenti concettuali che ci possano aiutare a cogliere, negli specifici contesti locali, il contributo delle politiche attive - e delle relative istituzioni - alla regolazione dei mercati sociali. Per queste ragioni, introduciamo alcune definizioni dei concetti intorno a cui è organizzato questo capitolo: (1) la definizione di politica attiva del lavoro; (2) la definizione di *governance*; (3) il concetto di regime di regolazione locale delle politiche attive del lavoro.

Politiche attive del lavoro

L'espressione 'politiche attive del lavoro' (*active manpower policies*) nasce dalla combinazione tra le 'politiche attive del mercato del lavoro' (*labour market policies*), formulate in Svezia negli anni '50, ed i 'programmi di sviluppo del lavoro' (*manpower development programmes*), sviluppati negli USA a partire dagli anni '60 (Frey, 1993; vedi anche OCSE, 1990). Le politiche attive del lavoro nascono con l'obiettivo di favorire il massimo impiego possibile, sia garantendo la disponibilità di lavoro per tutte le persone '*capaci'* di lavorare, sia promuovendo e qualificando la formazione, il collocamento e

l'informazione sui mercati del lavoro. Nella definizione dell'OCSE, le politiche attive mirano a favorire il funzionamento dei meccanismi di aggiustamento e di riequilibrio nel tempo dei mercati del lavoro, più o meno differenziati/segmentati e più o meno irrigiditi da fattori strutturali. In questo senso sono identificate con le politiche di flessibilizzazione dei mercati del lavoro, dal punto di vista della flessibilità salariale, della mobilità del lavoro e dei tempi di lavoro (Frey, 1996). Le politiche attive del lavoro comprendono, perciò, non soltanto le politiche dirette ad attivare il funzionamento dei mercati del lavoro, ma anche quelle che "intendono correggere i risultati di tali mercati in termini di disoccupazione e/o sottoccupazione strutturale a danno di particolari gruppi di lavoratori" (Frey, Livraghi, 1999, 214-215). A titolo di esempio, rientrano nelle politiche attive del lavoro i programmi di *job creation* (sostegno agli '*inoccupati'* creatori d'imprese), le 'azioni di sviluppo locale', gli interventi di formazione e riqualificazione professionale, le misure finalizzate all'assunzione, i servizi volti a facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, i lavori socialmente utili, il part time e l'orientamento. In maniera più analitica, volendo classificare le politiche attive del lavoro a secondo del loro "oggetto" (Ciravegna, Matto, 1993, 325-6; vedi anche Negri, Saraceno, 1996, 57-111), possiamo suddividerle nelle seguenti tipologie: (a) politiche connesse all'informazione e alla conoscenza del mercato del lavoro; (b) politiche che operano indirettamente sull'occupazione, con l'obiettivo di adeguare l'offerta alla domanda, senza contenuto formativo; (c) politiche che operano indirettamente sull'occupazione, con l'obiettivo di adeguare l'offerta alla domanda, connesse con strategie formative; (d) misure tese ad incentivare il sistema delle imprese per sollecitare la domanda di

lavoro; (e) misure dirette a creare occasioni di lavoro indipendentemente dalla domanda di mercato. Utile è anche la distinzione fra politiche per l'*occupazione*, finalizzate ad incrementare la domanda di lavoro, e le politiche per l'*occupabilità*, rivolte all'aumento delle capacità di inserimento sociale degli individui. Delle politiche attive, quindi, tenteremo di esplorare non tanto le dimensioni macro-economiche, quanto piuttosto l'*impatto regolativo*, ovverosia le modalità con cui "le risorse vengono allocate, e i relativi conflitti, reali o potenziali, vengono strutturati (cioè prevenuti o composti)" (Lange, Regini, 1987, 13). Seguendo la prospettiva neoistituzionalista nello studio delle politiche pubbliche, considereremo le politiche attive come istituzioni, sottolineandone il carattere normativo e cognitivo, la capacità cioè di indirizzare e vincolare l'azione, fornendo codici, linguaggi e cornici concettuali plausibili (de Leonardis, 1990; 1997; Pierson, 1993). Questa prospettiva è particolarmente feconda per osservare sia la cosiddetta *scotomizzazione dei fini* (le politiche perdono il loro valore strumentale rispetto ai fini per cui sono decise), sia le *logiche di appropriatezza* (le politiche richiedono un certo stile di pensiero) (March, Olsen, 1992), sia il *carattere politico* e la *dimensione organizzativa* della loro istituzionalizzazione, assieme alla relativa produzione di interessi e clientele interessate al mantenimento dei programmi (Gualmini, 1998).

Governance

Il termine *governance* si presta a molti fraintendimenti. Qui è usato come chiave concettuale per tentare di comprendere l'articolazione dei differenti tipi di regolazione su un territorio, allo stesso tempo in termini (a) di integrazione sociale e politica e (b) di capacità di azione (Le Galès,

1999) Più analiticamente, la *governance* può essere definita come un processo di messa alla prova di precedenti compromessi fra attori, gruppi sociali ed istituzioni, al fine di realizzare convenzioni, in un ambiente caratterizzato da frammentazione ed incertezza. Le convenzioni sono questioni discusse e definite collettivamente che presentano un carattere normativo (ad esempio: fini collettivi). In questo senso la *governance* è appunto una forma di governo (in senso ampio) in cui la coerenza di una azione pubblica non passa più per la *sola* azione di una élite politico-amministrativa omogenea e centralizzata (che perde il suo monopolio nella costruzione di matrici cognitive e normative) ma *anche* attraverso forme di coordinazione multilivello (orizzontali e verticali) fra più attori ed istituzioni, il cui esito, comunque incerto, dipende dalla capacità degli attori (pubblici e privati, evidentemente) di generare e condividere un mondo comune, uno spazio di senso comune, e di continuare allo stesso tempo a mettere in atto distinte modalità di responsabilizzazione e di legittimazione delle decisioni.

Abbiamo introdotto questa definizione perché vogliamo soffermarci sull'importanza che le politiche attive hanno nel regolare e prestrutturare il lato dell'offerta nei mercati sociali: questo nesso è infatti poco visibile non solo per quanto già detto a proposito dei limiti della teoria standard sui mercati sociali, ma anche perché il contributo delle politiche del lavoro è frammentato e dipende da diversi livelli di *governance* (dalle municipalità fino all'Unione Europea). Di più, il nesso su cui cerchiamo di focalizzare la nostra attenzione è meno riconoscibile anche perché attiene al cosiddetto *radicamento sociale, culturale e politico* (*embeddedness*) dei mercati sociali: i mercati sociali nascono e si sviluppano in contesti locali e la loro configurazione dipende

strettamente dalla *qualità* delle istituzioni e dalla dotazione di capitale sociale presente nel territorio stesso (de Leonardis, 1999). La nozione di capitale sociale è ambigua ed ampiamente discussa: qui ci interessa metterne in evidenza il carattere di bene collettivo (Coleman, 1990), di rete di relazioni aperte la cui rilevanza, dal punto di vista della costruzione di condizioni di mercato, è legata strettamente dalla "capacità della politica di modernizzarsi, di funzionare secondo una logica più universalistica che bilancia ed orienta il particolarismo insito nelle reti" (Trigilia, 1999, 431). Dato che le politiche attive del lavoro mettono a disposizione molteplici risorse, molte delle quali hanno un carattere cognitivo e motivazionale, sul piano analitico non possiamo non tentare di costruire un modello interpretativo che aiuti a tenere a conto (sebbene con parsimonia) delle differenze fra i contesti locali. E' proprio per questo che introduciamo il concetto di regime di regolazione locale delle politiche attive del lavoro.

I regimi di regolazione locale delle politiche attive del lavoro

In prima istanza definiamo un *regime di regolazione locale delle politiche attive del lavoro* come un *campo* strutturato su due assi, uno *discontinuo* che rappresenta i livelli di *governance* (Unione Europea, Governo nazionale, Regione, Provincia e Comune) e l'altro *continuo* che rappresenta il grado di attenzione allo sviluppo locale. Parliamo di '*regime di regolazione locale'* per intendere lo specifico assetto di tutte le forme di regolazione operanti nel territorio considerato (Donolo, 1997; 1999, 109- 115). Questo concetto è di particolare interesse per lo studio della regolazione dei mercati sociali perché aiuta a focalizzare l'attenzione su come, a livello territoriale, l'esito di un insieme di

politiche dipenda sempre dalle diverse forme di regolazione a cui sono sottoposte; esso contemporaneamente ci aiuta a non correre rischi di determinismo sociale, aiutandoci a riconoscere anche la centralità delle azioni e delle capacità degli attori nel definire gli specifici assetti che a livello locale assumono i singoli regimi di regolazione. Affermare che le politiche attive sono strettamente interdipendenti con il proprio regime di regolazione, vuol dire sottolineare come gli esiti di una politica a livello locale siano correlati (a) al compromesso locale fra attori ed istituzioni nella distribuzione di risorse e capacità di azione, (b) alle politiche che le hanno precedute, e (c) alla qualità del discorso pubblico che le riguarda (March Olsen, 1997). Le forme di regolazione sono strutturate su diversi livelli (orizzontali e verticali) di *governance*, ognuno dei quali è tendenzialmente autonomo nell'attribuire alla specifica *policy* un *grado di 'attenzione'* più o meno forte allo sviluppo locale. Riprendendo le utili di indicazioni di Donolo (1999), parliamo di *regime* di regolazione proprio per il peso che attribuiamo "ai rapporti di forza e al gioco degli interessi" all'interno e fra i diversi livelli di *governance*. In questo senso, non ci interessa vedere solo le regolazioni esplicite, ma anche le regole implicite nelle politiche attive, quelle norme sociali locali che rispecchiano i rapporti di forza e "ci dicono come avvengono le interazioni tra attori, tra livelli, tra materie, tra arene e mercati, e per quali ragioni". Vedremo, in effetti, che le politiche attive contribuiscono alla strutturazione dei mercati sociali locali proprio nel mettere a *disposizione dotazioni di capacità individuali e collettive*, cruciali e decisive per i servizi di *caring: l*e capacità individuali sono legate, in particolar modo, alla professionalità degli operatori, mentre quelle collettive sono, innanzitutto, finalizzate a costruire condizioni di

fiducia attorno ad un servizio di *care*, ed in secondo luogo a diffondere le capacità di coordinazione e di apprendimento istituzionale fra tutti gli attori coinvolti.

Dal quadro concettuale che abbiamo cercato di definire risulta *l'ipotesi teorica* che ha guidato la nostra esplorazione delle contraddizioni relative al match fra politiche attive ed i mercati sociali: se i mercati, in quanto istituzioni sociali, ed i mercati sociali a maggior ragione, sono modellati da rapporti di forza e da schemi culturali che, entrambi, incidono sulle modalità organizzative delle imprese che erogano servizi di *care*[3]*,* dobbiamo comprendere le forme con cui, nei singoli mercati sociali *locali*, le differenti imprese selezionano e fruiscono dei beni pubblici messi a disposizione su più livelli dalle politiche attive (intendendo per beni pubblici le dotazioni grazie alle quali i soggetti possono esercitare le proprie capacità, cfr. Donolo, 1997).

2. ***UK: enterprise creation e mercato del lavoro per i servizi di home care.***

Considereremo innanzitutto alcuni suggerimenti che ci arrivano dall'esperienza inglese di sostegno allo sviluppo delle imprese fornitrici di servizi di *home care*. Fin dal 1993, dal momento, cioè, delle riforme dei servizi sociali (C*ommunity Care Reforms*), l'importanza attribuita alle forme di *contracting-out* fra autorità locali e organizzazioni di servizi, ha favorito lo studio della natura specifica del mercato del lavoro nei servizi di home *care*: le ricerche compiute suggeriscono le motivazioni per cui *tendenzialmente* questo mercato negli ultimi anni ha visto la creazione di posti di lavoro scarsamente retribuiti e con poche possibilità di aggiornamento professionale, con l'esito di una

preoccupante mancanza di servizi nelle aree urbane e rurali marginali (Young, Wistow, 1996). Tuttavia, alcuni autorevoli studi hanno mostrato come *a livello locale* sia possibile programmare nel dettaglio i servizi, migliorando l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e generando opportunità progressive di crescita (Myers, 1996; Ford, Quilgars, Rugg, 1998). In particolare, secondo Ruth Young (1999), ipotizzando che il mercato del lavoro operi attraverso un processo per cui obiettivi occupazionali e lavoratori potenziali sono fra loro '*intrecciati*' ("*slotted together*") (Gleave, Lloyd, Spence, 1981), i posti di lavoro corrispondenti alle diverse professionalità dipendono da: (1) il livello di remunerazione economica di ciascuno di essi; (2) il numero di ore sufficienti per garantire ferie e malattie retribuite, conformemente alle leggi vigenti; (3) la ripartizione dei tempi di lavoro nel corso della giornata e della settimana; (4) la durata e le condizioni del contratto (ovverosia se è interinale, a tempo determinato o indeterminato); (5) la localizzazione del posto di lavoro. Considerato inoltre che: (a) il lavoro nei servizi di *care* richiede specifiche abilità, qualifiche e *"skills",* (b) devono essere tenuti nel debito conto lo status e il prestigio di queste professioni, (c) questo lavoro presenta un particolare divisione sociale per genere ed età (Sly, 1993; Young, 1997), possiamo affermare che il mercato del lavoro dei servizi alla persona è *strettamente locale* e, di conseguenza, muta considerevolmente nel tempo e nello spazio.

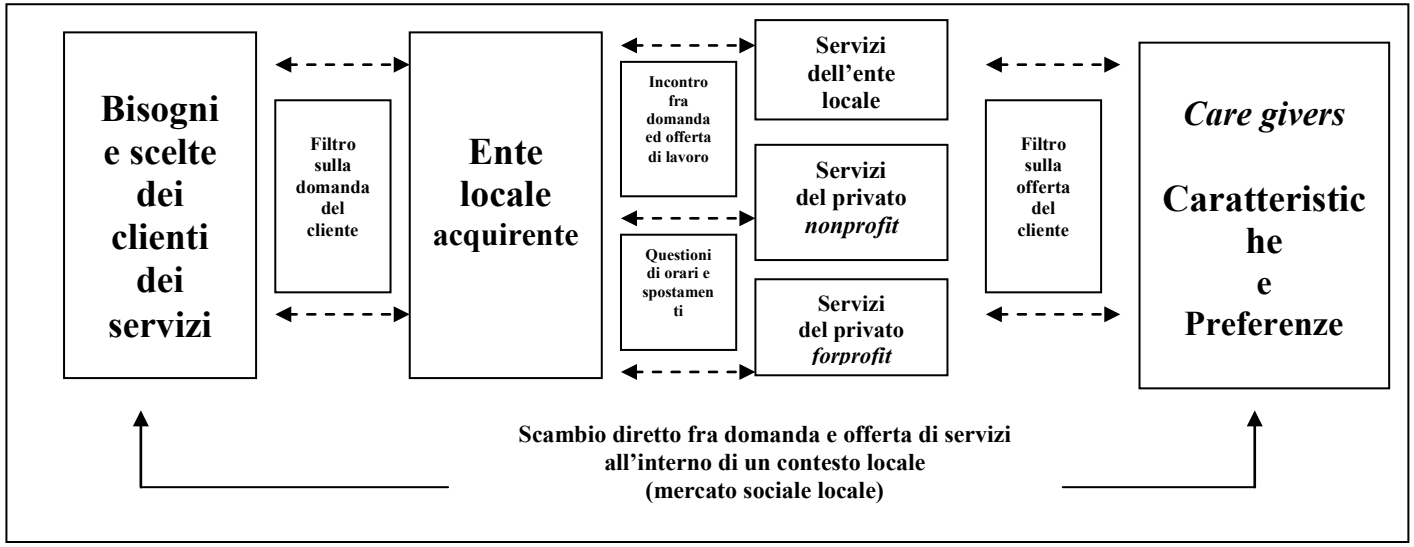


Fig. 1: Il mercato del lavoro per i servizi domiciliari. Adattato da Young (1999).

I

In questo senso, gli studi compiuti in Gran Bretagna suggeriscono di inquadrare il processo di incontro fra domanda e offerta di lavoro *a livello strettamente locale*, per sviluppare appieno le possibilità di programmazione e di regolazione flessibile delle partnership fra enti locali e terzo settore. Questo è un primo criterio rilevante che ricaviamo dallo studio del match fra politiche attive del lavoro e costruzione di mercati sociali; come vedremo più avanti, le stesse politiche attive del lavoro promosse dall'Unione Europea devono tenere conto di questi consistenti vincoli locali se vogliono divenire strumenti pratici per generare occupazione nel campo dei servizi di *home care.* La domanda di lavoro dei servizi di *caring* è intrinsecamente molto complessa: specifica nelle mansioni, frammentata nella suddivisione dei tempi e nella localizzazione degli spazi di lavoro: i lavoratori devono infatti spostarsi da un luogo all'altro, e lavorare spesso ad orari 'inusuali', provvedendo a differenziare la prestazione erogata a seconda delle condizioni e dei bisogni del singolo utente. Dal lato dell'offerta di lavoro, questa complessità è *scoraggiante*, ed effettivamente in UK si riscontra come l'ammontare di forza lavoro disponibile sia ristretta (Sly, 1993; Corti, 1994; Young, Wistow, 1996; Ford, Quilgars, Rugg, 1998). Gli esiti negativi, sia in termini di *qualità dell'occupazione*, che di *qualità del servizio* erogato, sono imputabili ad una regolazione parziale ed impropria del mercato del lavoro da parte delle autorità locali, che si sono spesso limitate a favorire la crescita dell'offerta dei servizi con i consueti modelli di sviluppo. D'altro canto, alcune iniziative locali hanno mostrato un approccio alternativo: quello in cui le municipalità incoraggiano le stesse comunità locali ad attivarsi per una

programmazione partecipata della quantità e delle tipologie di prestazioni necessarie, incentivando contemporaneamente i cittadini disoccupati a partecipare a corsi di formazione professionale, per poi poter lavorare all'interno del proprio territorio. I migliori esiti si sono riscontrati laddove è stata incentivata un'organizzazione del lavoro particolarmente democratica che ha permesso una gestione condivisa della complessità intrinseca del lavoro di home *care*, attraverso incentivi alla costituzione di cooperative con meno di cinquanta dipendenti (Ellis, 1993; Orros, 1996; York, 1997).

L'approccio '*very local*' (Young, 1999) ha il limite di non potersi applicare in contesti con bassi livelli di coesione e di capitale sociale, dove la qualità della sfera pubblica e della partecipazione è fortemente compromessa: contesti locali in cui, com'è ovvio, maggiore è la disoccupazione così come la necessità di servizi alla persona (Sloane, 1996; Waddington, Henwood, 1996), per cui sembrano diventare rilevanti, sebbene non senza controindicazioni, non solo incentivi allo *start up*, ma anche forme di sostegno pubblico continuativo alle organizzazioni che operano nei mercati sociali '*marginali'* (Alcock, Vaux, 1997).

3. ***Francia: le contraddizioni dell'insertion***

Il caso francese offre ulteriori spunti per riflettere sulle contraddizioni delle politiche attive nel regolare i mercati sociali. La Francia è il paese che ha maggiormente specializzato le sue politiche attive in riferimento ai servizi di *caring* e, di conseguenza, è il paese in cui più si è sviluppato un discorso pubblico sulle contraddizioni e gli effetti negativi di questa

specializzazione (Gadrey, 1990; Enjolras, 1995): effettivamente, uno dei principali ostacoli che ha incontrato lo sviluppo di mercati sociali in Francia è la *confusione* fra '*servizi di prossimità*' e '*trattamento sociale della disoccupazione*'. Vediamo rapidamente le definizioni di questi due servizi: i cosiddetti '*servizi di prossimità'*, o '*spazi pubblici di prossimità*', possono essere definiti come servizi che rispondono a domande individuali o collettive partendo da una prossimità 'oggettiva' - ancorata ad uno spazio locale - o 'soggettiva' - legata alla relazione costitutiva della prestazione – (Laville, 1992; Gilain *et al.*, 1998). Il '*trattamento sociale della disoccupazione*' o '*insertion'* è un concetto generico che rimanda a tutti quei dispositivi istituzionali finalizzati ad aumentare le opportunità di inclusione sociale per individui esclusi dal mercato del lavoro; il '*trattamento sociale della disoccupazione*', o '*insertion*', si distingue dal '*mercato di intermediazione del lavoro*' che è opera di organizzazioni che "non si limitano a selezionare i disoccupati più motivati, a fornire loro un reddito e una formazione, ma stimolano anche la domanda locale di lavoro": sono organizzazioni che accompagnano e consolidano progetti avviati dai disoccupati, anche attivando nuovo *nicchie* di mercato, a volte in collaborazione con imprese private. (Commissione Europea, 1998b, 22-24; Accademia europea dell'ambiente urbano, 1997). A cominciare dalla metà degli anni '80, le difficoltà relative alla diffusione dei servizi di *caring* sono state affrontate in Francia attraverso una riduzione drastica del costo del lavoro (Laville, 1995; 1999); nello stesso momento il dibattito sulle politiche attive era concentrato in particolar modo sulle modalità di supporto all'*insertion*. Di fronte ad un aumento consistente del tasso di

disoccupazione, la tradizione repubblicana di imputare allo Stato la responsabilità di mantenere la coesione sociale ha immaginato la lotta contro l'esclusione sociale all'interno di una nuova concezione di cittadinanza (Enjolras, Laville, Fraisse, 1998; Defourny, Favereau, Laville, 1999). E' stato proposto un nuovo diritto – *le droit à l'insertion* - per poter riconciliare la tradizione francese di solidarietà sociale con la crescita dell'autonomia individuale (de Foucauld, 1992); nel 1988, l'Assemblea Nazionale ha adottato l'RMI (*revenu minimum d'insertion*: reddito minimo di inserimento) e, in breve, sono state istituite misure per favorire, anche all'interno dei servizi di prossimità, il lavoro temporaneo. In particolare i '*Travaux d'Utilité Collettive*' (TUC), esistenti già dal 1984, rivolti ai minori di 25 anni sono stati trasformati nel 1989 in '*Contrats Emploi-Solidarité'* (CES), aperti a tutti i disoccupati di lunga durata, per favorire gli '*impieghi transitori*', ossia il passaggio dall'assistenza alla occupazione di categorie deboli sul mercato del lavoro[4]. Queste politiche hanno favorito *occupazione* ed *occupabilità* attraverso il finanziamento pubblico, riducendo il costo del lavoro e creando progressivamente un mercato del lavoro parallelo (Laville, 1998, 70-72): nonostante le preoccupazioni degli enti locali, i disoccupati che hanno beneficiato di queste misure, nei fatti, hanno sostituito posti di lavoro regolari. Le pratiche di inserzione proclamano generalmente l'obiettivo di integrare attraverso i diritti del lavoro salariato, ma generano delle *discontinuità* nelle modalità di accesso ai diritti di cittadinanza (Eme, 1999); le analisi più accurate ci danno indicazioni per affermare che le pratiche di inserimento sono messe in forma da logiche selettive ed 'individualizzanti'. I disoccupati, pur

lavorando dentro servizi di *care*, sono andati a ricoprire generalmente le mansioni meno qualificate; se consideriamo, inoltre, la breve durata dei loro contratti, comprendiamo come mai queste misure raramente hanno favorito il passaggio dall'assistenza ad una occupazione regolare. Con le pratiche di inserimento è avvenuta una trasformazione radicale delle azioni dei poteri pubblici. E' all'opera, per usare l'espressione di Donzelot (1986), una "filosofia morale del coinvolgimento": gli individui sono considerati attori della vita sociale e non più beneficiari delle risorse dello Stato; per ottenere delle prestazioni l'individuo deve garantire una contropartita, che attiene direttamente alla sfera dei suoi comportamenti all'interno della società. In altre parole, una caratteristica delle pratiche di *insertion* è la *meritevolezza*. La responsabilità del destinatario delle misure non è più considerato un esito, un prodotto sociale della misura stessa, ma è presupposta a priori come dovere sociale di ciascun singolo individuo. Le forme di *insertion* non hanno invece una delle caratteristiche dei programmi di *welfare to work* statunitensi: la costrizione. Esse, pur avendo un carattere contrattuale ed individualizzante, non costringono alla partecipazione i soggetti esclusi dal mercato del lavoro (Barbier, 1998; Donzelot, Jaillet, 1997); il soggetto è considerato 'attivo', e in quanto tale sottoposto solo a obbligazioni positive (Rosanvallon, 1995). I beneficiari dei programmi di trattamento della disoccupazione non hanno goduto del potere di scegliersi il tipo di 'servizio di prossimità' in cui essere inseriti (i posti sono assegnati non a seguito di un percorso di orientamento ma a secondo della disponibilità momentanea), finendo a lavorare *temporaneamente* in un campo come quello dei servizi alla persona che,

come è noto, richiede una certa vocazione. In questo senso il limite di attenersi alla logica dei posti disponibili ha soppiantato la logica dell'itinerario personale, depotenziando qualsiasi contenuto positivo dei processi di individualizzazione delle politiche attive, e lasciandone solo i caratteri di *selettività*, *meritevolezza* ed *arbitrarietà*. Al di là delle preoccupazioni qualitative che hanno animato l'istituzione di queste misure, la pressione esercitata dalla disoccupazione di massa ha reso assolutamente preminenti gli obiettivi quantitativi (Laville, 1995, 268). I processi di individualizzazione all'opera in questo tipo di misura - ricorso ad un 'contratto', alla negoziazione, "all'assiomatica del progetto" (Astier, 1995, 129) - se nelle pretese dovrebbero valorizzare le biografie e le competenze del singolo individuo, sembrano sancirne contemporaneamente l'inutilità sociale ed economica. I lavoratori subiscono una forma di *stigmatizzazione*, perché la partecipazione a questi programmi è considerata dalle imprese segno di debolezza professionale (Reyneri, 1996, 385; vedi anche Enjolras, Laville, Fraisse, 1998, 10). In una certa misura, possiamo dire che logica di queste misure conduce a classificare i disoccupati in funzione dei loro handicap socio-professionali, rafforzando l'idea che esistano delle caratteristiche oggettive dì non-occupabilità, legittimando definitivamente la selezione e l'esclusione di alcune persone, quale che sia l'evoluzione del mercato del lavoro (Perret, 1995, 255-288). Dal punto di vista delle dinamiche di mercato, la capacità di concorrenza delle singole imprese di *care* si è giocata sul terreno della riduzione della qualità del servizio e del numero di occupati stabili, invece che sul terreno della *differenziazione* e dell'incremento della *qualità sociale* delle prestazioni. Fortemente

sollecitati per rispondere a questa esigenza di trattamento sociale delle disoccupazione, i servizi di *care* hanno progressivamente sostituito la cultura e la forma organizzativa iniziale con la logica dei programmi d'*insertion.* Per interpretare la dinamica organizzativa possiamo introdurre un ulteriore concetto formulato all'interno dell'approccio qui adottato: la '*logica dell'appropriatezza',* secondo cui le azioni sono fatte corrispondere a situazioni mediante regole organizzate in identità (March, Olsen, 1992, 232). In questo senso i processi decisionali in un'organizzazione sono espressione di conformità a regole e di realizzazione di identità: implicitamente o esplicitamente i decisori si pongono domande sul *riconoscimento* (che tipo di situazione è questa?), sull'*identità* (che tipo di organizzazione è questa?) e sulle *regole* (che fa un'organizzazione come questa, in una simile situazione?) (March, 1998, 67-112) La *logica dell'appropriatezza* ha spinto le organizzazioni ad accettare i programmi d'*insertion* ben oltre i loro interessi materiali: i servizi di *care* si sono progressivamente snaturati e riorganizzati per favorire l'*insertion* invece che preoccuparsi principalmente della qualità delle proprie prestazioni specialistiche. In questo senso le associazioni si sono ritrovate letteralmente 'assorbite' dall'inquadramento di misure e programmi d'*insertion* (Laville, 1997, 123). Attraverso veloci meccanismi di isomorfismo, le iniziative locali di *care* hanno corso il rischio di diventare esclusivamente "un palliativo che apre alla degradazione della condizione salariale" (Laville, 1999, 151). La subordinazione dei finanziamenti pubblici per i servizi di *care* all'accettazione di lavoratori a statuto speciale, ha rischiato di costruire in Francia esclusivamente un "*Terzo settore d'inserimento lavorativo*"

(Enjolras, Laville, Fraisse, 1998, 8-12; Defourny, Favreau, Laville, 1999, 293-320). Dopo aver a lungo incoraggiato l'*insertion* nei servizi di prossimità che, riducendo il costo del lavoro attraverso fondi nazionali, riduceva le spese delle municipalità per l'acquisto di servizi di *care,* in un secondo momento gli amministratori locali, sotto la pressione di comportamenti di *voice* (proteste) e di *exit* (ricorso al mercato nero) da parte dei cittadini/utenti, hanno iniziato a porre in discussione la qualità dei servizi erogati e la forma organizzativa dell'*insertion*. In effetti, la presenza di un mercato del lavoro secondario, in cui servizi complessi e specialistici sono effettuati da persone inquadrate quasi esclusivamente con contratti mal remunerati e a tempo determinato, ha favorito un altissimo *turn-over* degli operatori. Esiste una certa incompatibilità fra bisogni permanenti (degli utenti) e impieghi temporanei (degli operatori): il *turn-over* continuo mina alle basi la fiducia dei cittadini nei confronti dei servizi di *care*. Questo è di particolare importanza per la costruzione di condizioni favorevoli allo sviluppo dei mercati sociali: sappiamo che la nascita di mercati nel campo dei servizi di *care* dipende in buona misura *anche* da condizioni istituzionali di fiducia che facilitino l'incontro fra domanda ed offerta di servizi.

Stabilità e qualificazione professionale dei lavoratori sono due aspetti cruciali su cui dobbiamo soffermarci per approfondire la specificità della relazione di servizio. Nei servizi alla persona, la dimensione "tecnica" non è l'unica da prendere in considerazione; possiamo immaginare una "tripla natura" della relazione di servizio: contrattuale, tecnica e '*civile*' (Gadrey, 1994). Stabilità e qualificazione professionale sono due aspetti della qualità sociale della relazione di servizio che rimandano alla sua

componete civile, ossia a quelle *norme sociali* e a quelle *pratiche quotidiane* capaci di produrre legami sociali a livello impersonale, ovverosia di essere precondizione per lo sviluppo intersoggettivo di fiducia. Per ciò che attiene la valutazione delle politiche, prendere in considerazione queste tre differenti dimensioni ha aperto il campo a modalità di valutazione delle politiche pubbliche capaci di tenere conto sia della efficienza ed efficacia organizzativa che della qualità sociale del servizio (Barbier, 1995; Beck, van der Maesen, Walker, 1997, 263-309; de Leonardis, 1998; de Leonardis, Vitale 2001). In questa direzione il ragionamento potrebbe proseguire mettendo in luce come la qualità della relazione di servizio sia una condizione cruciale non solo per un buon funzionamento dei mercati sociali, ma più in generale per quanto attiene alla cittadinanza e alla sfera pubblica: pensiamo al contributo che i servizi di *care* danno nel prestrutturare le possibilità di partecipazione delle donne. Qui ci interessa, tuttavia, segnalare come la qualità della relazione di servizio sia direttamente legata all'intelligenza dei regimi di regolazione e non solo ai caratteri e alle qualità proprie delle organizzazioni che erogano i servizi (ad esempio, l'essere o meno *non for profit*, piuttosto che la presenza o meno di differenti *stakeholders*).

Alla fine degli anni '80, alla confusione fra *insertion* e servizi di prossimità si è sovrapposta anche la discussione sull'emersione del lavoro familiare: vennero istituite diverse politiche attive per favorire l'occupazione a domicilio di singoli lavoratori, attraverso varie misure di sostegno alla domanda (sussidio compensatorio per persona terza ed esoneri dagli oneri sociali e fiscali). Nell'ambito del *child care* furono introdotti l'AGED (Allocation pour la garde d'enfant à domicile) e

l'AFEMA (Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée). Anche queste misure hanno avuto conseguenze negative per la strutturazione dei mercati sociali, individualizzando i rapporti di lavoro e discriminando le organizzazioni (in particolare le 'associazioni', le *onp*, ma anche i *service mandataire* e le *association intermédiaire*) nei confronti della domanda privata (Nyssens, 1996; 1998; Pijl, Weekers, 1998). Benché, a partire dall'inizio degli anni '90, gli stessi benefici siano stati estesi anche nel caso di aiuti domiciliari forniti da organizzazioni, nei fatti, sono risultati favoriti i rapporti di lavoro a trattativa privata fra famiglie e lavoratori (Greffe, 1990; Laville 1997: 124-125). Questo processo ha avuto un ulteriore sviluppo dopo il 1993, con l'istituzione degli *Chèque Emploi Service*, diminuendo gli spazi per la creazione di imprese e di condizioni di mercato in molti ambiti di caring. Gli *Chèque Emploi Service* sono un dispositivo pensato per semplificare le modalità di pagamento di un operatore di care che presta servizi a domicilio: le famiglie ricevono un libretto di "assegni" composto da assegni e relativi "moduli sociali" che riportano le informazioni sul salario orario netto ed il tempo di lavoro a cui si riferisce l'assegno stesso. La gestione centralizzata di questi moduli permette di calcolare con facilità la quota a carico del datore di lavoro, i contributi previdenziali a favore dei lavoratori ed inviare loro uno statino mensile come attestazione del loro lavoro (per un approfondimento di questa misura, vedi il capitolo di Costa in questo stesso volume). Il limite delle varie misure che sono state formulate (dal credito di imposta agli *Chèque Emploi Service*) è proprio non aver favorito l'associazione fra i lavoratori domestici (Croff, 1994) bensì, posizioni di '*quasi-*

sommerso': nel 1992, il 66% dei lavoratori era in regola esclusivamente per cinque ore alla settimana (Laville, 1995, 270); secondo il Ministero del Lavoro francese, nel 1995 solo l'8% di questi lavoratori era in regola per più di 20 ore settimanali (Laville, 1997). Gli Employ Familiaux e gli Chèques Emploi Service hanno immaginato un mercato funzionante senza organizzazioni; l'idea sottostante era che queste misure avrebbero sviluppato più rapidamente servizi di *care,* ma l'assenza di organizzazioni per mediare i rapporti fra famiglie e lavoratori ha avuto delle conseguenze molto rilevanti per i servizi. In prima istanza potremmo limitarci a dire che questa assenza ha impedito possibilità di supervisione e di aggiornamento professionale. Tuttavia, c'è qualcosa di più, che ancora una volta attiene ai caratteri specifici della relazione di servizio: le organizzazioni hanno il ruolo di mediare tra le volontà politiche di sviluppare opportunità di *caring* ed i dispositivi organizzativi e le competenze professionali su cui si poggia la possibilità di strutturare relazioni di cura caratterizzate per la loro qualità. Sono innumerevoli le questioni per cui questa mediazione è cruciale: (a) la necessità di utilizzare tecnologie adeguate[5]; (b) la possibilità di scelte ad hoc e di discriminazioni fra le rette ricevute e le esigenze di casi critici; (c) la mediazione fra le analisi della domanda reale e potenziale sul mercato e la possibilità graduale di qualificare il personale e differenziare i servizi; (d) le forme di supervisione, confronto, riflessione e apprendimento organizzativo, per rendere intersoggettiva e riflessa la relazione fra operatore ed utente; (e) la possibilità eventuale di mobilitare risorse esterne professionali e volontarie; (f) la produzione di routine funzionali a favorire gli scambi interorganizzativi, in particolare

con altre agenzie di cura pubbliche e private che hanno in carico i singoli clienti/utenti; (g) l'eventuale possibilità di partecipazione e presa di parola degli utenti nel caso di imprese cooperative *multistakeholders*. Da diversi punti di vista, pertanto, il caso francese ci mostra come focalizzare le politiche solo sulla solvibilità della domanda di servizi di care, maschera la necessità di una strutturazione dell'offerta attraverso pratiche locali di regolazione delle politiche attive del lavoro. In secondo luogo ci mostra come la sovrapposizione centralizzata di politiche del lavoro e servizi di care abbia diversi effetti negativi sulla qualità del servizio, in termini di stabilità e qualificazione. Infine ci mostra, in negativo la importanza che i servizi di care siano erogati attraverso la mediazione di organizzazioni.

4. *Italia: i mercati sociali fra exploration ed exploitation delle politiche attive*

In Italia, i servizi di *caring* sono diffusi scarsamente e a 'macchia di leopardo' (Saraceno, 1998). Secondo le principali interpretazioni, la domanda potenziale di servizi non si è tradotta in domanda pagante *anche* a causa di asimmetrie informative che potrebbero essere superate grazie alla fiducia che le organizzazioni non-profit (*onp*) sono capaci di generare nei confronti dei propri servizi (Borzaga, 1996; 1999; Boitani, Pellegrini, 1997). In particolare la possibilità di 'trattare' i problemi di asimmetria emergerebbe dalla '*capacità di dialogo'* delle *onp*, ovverosia sia dalla inclinazione delle *onp* di coinvolgere i cittadini di un ristretto contesto locale in discussioni relative ai problemi e alla qualità delle prestazioni dei servizi, che dalla facoltà di discuterne all'interno delle

onp, data la pluralità di *stakeholders* (utenti, operatori, volontari) (Bacchiega, Borzaga, 1997). Una domanda effettiva sarebbe in grado di attivare elevata occupazione aggiuntiva, sia per il contenuto '*labor intensive'* dei servizi di *care*, sia per la capacità delle *onp* di ampliare e differenziare l'offerta, sia per la possibilità di indirizzare verso imprese sociali la domanda oggi soddisfatta da prestazioni irregolari (il cosiddetto sommerso). La letteratura ha indicato perciò come fattore cruciale per la costruzione di mercati sociali il sostegno alla domanda di servizi: la presenza di *onp* consentirebbe una 'costruzione congiunta' dell'offerta e della domanda[6]. Solo pochi contributi hanno sottolineato come non basti il dialogo fra *onp* e cittadini per ridurre le asimmetrie informative e occorra, perciò, intervenire *anche* sul versante dell'offerta tramite forme di regolazione delle politiche attive a livello locale. La regolazione di questi mercati dovrebbe predisporre le condizioni per la nascita e lo sviluppo di imprese. Secondo De Vincenti, Morelli, Pollastri (1999) è necessario attivare servizi di tipo informativo e formativo per le imprese, favorendo in particolar modo le *onp*, e accompagnare l'attuale forte flessibilità del mercato dei lavori di cura, prevedendo sia un sistema di ammortizzatori sociali specifico e capace di tutelare adeguatamente i lavoratori, sia un ampliamento delle forme contrattuali, introducendo part time, contratti a tempo determinato e forme di lavoro interinale. Le organizzazioni di rappresentanza delle cooperative sociali ed il Forum del Terzo Settore, nel corso degli anni novanta, hanno chiesto di ampliare la gamma dei servizi per i quali è ammessa la deducibilità o la detraibilità fiscale delle spese sostenute dai privati[7], e di sostenere l'iniziativa della Commissione europea volta a ridurre l'I.V.A.

per le attività afferenti ai mercati sociali. Sono molti i provvedimenti che tuttora vengono richiesti da alcune reti nazionali di imprese sociali, tra cui l'ammissibilità del lavoro part-time anche per i soci delle cooperative, l'eliminazione delle limitazioni all'utilizzo dei contratti di formazione lavoro per i soci lavoratori, e l'introduzione di strumenti di flessibilità nell'organizzazione degli orari di lavoro[8].

Di sicuro per anni il panorama delle politiche attive in Italia non è stato sufficientemente attento alle esigenze delle imprese che concorrono nei mercati sociali: le imprese sociali, ad esempio, godono delle provvidenze previste per le PMI (piccole e medie imprese) solo da un anno e le proposte di finanziamento automatico, sotto fronte di crediti I.N.P.S. e I.V.A. a fronte di creazione di nuova occupazione, sono rimaste inascoltate fino alla legge finanziaria del 1999 (Capaldo, 1996; Scalvini, 1998). Questa ha definito l'estensione dell'esenzione dall'I.V.A. anche alle prestazioni sociali svolte da cooperative sociali, lo sgravio dei contributi INPS per tre anni ai nuovi assunti dalle cooperative sociali e l'estensione alle imprese sociali di tutti gli incentivi pubblici relativi ai benefici di qualsiasi genere previsti dalle norme vigenti per l'industria. Nel marzo1999, inoltre, è stata istituita presso il Ministero del Lavoro una Commissione con il compito di proporre e monitorare azioni per lo sviluppo dell'occupazione nel terzo settore.

Per quanto riguarda lo sviluppo di mercati sociali, dalle prime esperienze locali di *welfare mix,* emerge una nuova tipologia di '*fallimenti organizzativi'*, ossia di incapacità sistematiche delle agenzie *non profit* a raggiungere alcuni degli scopi che sono loro attribuiti, in particolare per

l'inadeguatezza degli stili di direzione e gestione. Un'ipotesi plausibile, per quanto riguarda il caso italiano, potrebbe essere così formulata: i mercati sociali possono svilupparsi e diventare opportunità di nuova occupazione, solo se le imprese che vi concorrono riescono a fare fronte alle *carenze* organizzative, manageriali, professionali delle agenzie coinvolte. Una conferma di questa ipotesi ci viene dalla ricerca empirica sulle aspettative dei dirigenti delle cooperative sociali: in una recente *survey* condotta in Lombardia, ad esempio, risulta che la maggior parte dei dirigenti delle cooperative di tipo A avvertono l'esigenza di servizi di consulenza specializzati (ricerche di mercato, supporto alla progettazione, certificazione della qualità), e di servizi che li aiutino a costruire reti e legami con altre organizzazioni (Ambrosini, 1999). La formazione tecnico/operativa e quella imprenditoriale/manageriale riscuotono, al contrario, un interesse sicuramente minore, "segno di una diffusa e anche giustificata idiosincrasia dei responsabili a concepire in termini aziendali la propria attività" (Ambrosini, 1999, 202). Da una *survey* nazionale risulta, inoltre, la scarsa capacità di reclutare personale dirigenziale e manageriale con esperienza e competenze qualificate (Iref, 1998). Anche la ricerca nazionale promossa dalla FIVOL sulla qualità del lavoro nei servizi sociali, mette in luce come la sfida attuale del non profit laico passi attraverso la rilevanza della cura organizzativa e della elaborazione di sistemi specifici di gestione e sviluppo delle risorse umane, data l'attuale situazione caratterizzata dalla "limitata progettazione dei percorsi di carriera e dei modelli retributivi, che rischiano di demotivare le risorse umane più qualificate, [da] una tendenza alla burocratizzazione dei rapporti e [dal] persistere di

discriminazione salariale e nella carriera professionale nei confronti delle lavoratrici" (Borzaga, 2000, 40). Da questo punto di vista, una ampia serie di politiche attive del lavoro può favorire il consolidamento e la qualità dei mercati sociali[9]; ed in effetti di recente è iniziato un parziale riconoscimento, quantomeno a livello ministeriale, del ruolo che possono giocare le politiche attive. Così, ad esempio, si esprime il Dipartimento degli Affari Sociali: "Occorre quindi sostenere la crescita qualitativa delle imprese sociali, la qualificazione del personale, il loro inserimento in reti di connessione pubblico-privato, e lo sviluppo di centri di servizi ad hoc. Il Governo italiano intende monitorare ed incrementare la ricaduta occupazionale delle politiche sociali sostenendo lo sviluppo di nuove professionalità, più adeguate ai reali ed attuali bisogni, ed accompagnando in modo organico la crescita delle imprese sociali, e la creazione di nuovi servizi già in grado di indurre nuova occupazione."[10]

In estrema sintesi, gli impegni sul piano delle politiche attive del Governo Italiano dovrebbero comportare: (a) l'individuazione e la determinazione, per i servizi di *care,* delle figure professionali ed i relativi curricula formativi; (b) l'analisi dei fabbisogni di figure professionali negli specifici territori per determinare i relativi piani formativi; (c) la formazione e l'aggiornamento di quadri manageriali delle imprese sociali; (d) la riqualificazione e l'aggiornamento dei lavoratori; (e) la formazione ex-novo di figure professionali specifiche ed innovative per i settori di *home care* e *child care.* In coerenza con l'importanza di queste misure, nella recente "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" (l.

328/2000), all'articolo 12, vengono definiti i profili professionali delle "figure professionali sociali" e si ribadisce l'importanza della formazione continua delle stesse, sebbene senza dedicare una nuova linea di spesa per lo Stato: risorse economiche per finanziare le iniziative formative devono quindi essere reperite dalle amministrazioni responsabili negli stanziamenti previsti per i programmi di formazione, avvalendosi al limite del concorso del Fondo sociale europeo ma senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato. Inoltre la legge promuove la costituzione di standard "intelligenti" ed adattivi, introducendo la Carta dei servizi sociali e istituendo l'Ufficio di tutela sociale, con il compito di attuare i diritti all'informazione, alla trasparenza amministrativa e alla pubblicizzazione degli standard dei servizi sociali. Come abbiamo visto questo è molto importante proprio in relazione al nostro tema perché istituisce "l'obbligo di verifica" degli standard di qualità sociale dei servizi di care da parte delle amministrazioni pubbliche. Tornando invece agli impegni sul piano delle politiche attive del Governo Italiano, oltre a quanto giù visto, sono previste politiche attive anche per qualificare e potenziare lo sviluppo di reti fra imprese che erogano servizi di *caring* e favorirne l'integrazione nel tessuto economico e produttivo, incentivando anche connessioni organiche tra P.M.I. e imprese non-profit, tra pubblico, privato e privato sociale. Come risulta dalla ricerca empirica, i rapporti fra le organizzazioni del terzo settore sono piuttosto intensi: le imprese sociali tendenzialmente dedicano molte risorse a coordinarsi fra loro (Barbetta, Ranci, 1999; Ambrosini, 1999). Alla semplice qualificazione delle imprese sociali (formazione e aggiornamento dei soci e dei lavoratori), si aggiungono, di conseguenza,

come politiche attive, gli incentivi alla creazione di nuova imprenditorialità sociale (e micro-imprenditorialità, le piccole società cooperative)[11], la *riorganizzazione in rete* delle stesse, e l'implementazione di *centri di servizio territoriali*. Certamente dai documenti ministeriali di programmazione non è chiaro come avverrà la regolazione in vista degli obiettivi dichiarati, ed in particolare sono *generiche* le misure incentivanti (Geria, 1997) e l'ambito d'azione dell'organismo di controllo (Barbetta, Schena; 2000). E' utile introdurre brevemente a questo punto la nozione di incentivi collettivi, che ci aiuterà ad illustrare altre misure suggerite adottate dal Governo italiano (e, come vedremo, suggerite in massima misura dall'Unione Europea). Innanzitutto definiamo le "politiche via incentivi" quelle politiche che attraverso degli incentivi, positivi o negativi ("premi e punizioni"), mutano le scale di equivalenza attraverso cui gli attori giudicano ciò che è loro conveniente e, di conseguenza ne modificano le azioni. Parliamo di "politiche via incentivi colletivi" per intendere le politiche che tendono a sanzionare o premiare dei territori che *colletivamente* hanno raggiunto degli standard definiti pubblicamente. Un esempio sono le politiche di sostegno alla nascita di consorzi tra cooperative. Sono politiche che usano facilitazioni fiscali e organizzative fornite dagli enti locali o dalle camere di commercio e possono essere fruite solo se gli attori collaborano tra loro: in questo senso parliamo di *incentivi collettivi* e non *incentivi individuali* perché le risorse vengono erogate a gruppi più o meno strutturati di attori (Barbera, 2000). Come sostiene Barbera (2000) "la *forma* dell'incentivo collettivo è utile, in un'ottica attenta a come la struttura degli incentivi possa facilitare la formazione di risorse

sociali, utili alla risoluzione di problemi di azione strategica", laddove l'autore intende per risorse sociali un ampia ed eterogenea classe di beni collettibvi come fiducia come *medium* sociale, diritti, orientamenti cooperativi, capitale sociale, capacità e potenziali locali. Affianco al tema delle politiche attive del lavoro via incentivi collettivi, il Governo italiano ha formulato la proposta di sperimentare un numero limitato di "Patti Sociali d'Area" in contesti locali caratterizzati da grave disagio sociale, oltre che da problemi occupazionali. Questa proposta può essere meglio compresa grazie alla nozione di "programmazione negoziata", definibile come l'insieme di dispositivi locali di concertazione finalizzati ad istituire convezioni (intese di programma, patti territoriali, contratti d'area) fra attori pubblici e privati coinvolti a diverso livello (non solo locale, quindi) nello sviluppo di condizioni di mercato per i servizi di care in un determinato territorio. Vedremo più avanti, dopo aver considerato anche le indicazioni che emergono al livello europeo, quelli che sono i dilemmi che sia la *regolazione via incentivi collettivi selettivi* per le imprese che investono in qualità professionale che la programmazione negoziata sollevano al decisore pubblico, in particolare per il caso italiano.

Per concludere l'illustrazione del caso italiano, riteniamo utile aggiungere due esempi di politiche attive programmate e realizzate per sostenere la nascita dei mercati sociali. Un primo esempio è stato il favorire l'utilizzo, anche da parte di imprese sociali (e dei relativi *network*), di strumenti di *sviluppo industriale* messi a disposizione dall'Unione Europea, ed in particolare delle Sovvenzioni Globali. La COSIS, una '*merchant bank etica*' italiana[12], ha promosso progetti di

sviluppo imprenditoriale presentati dalle PMIS (piccole e medie imprese sociali) attraverso l'offerta di servizi *reali* (assistenza tecnica, organizzativa, amministrativa e finanziaria; tirocinio presso altre imprese; sviluppo di sistemi informativi) e *finanziari.* La particolarità di questa iniziativa è aver usato uno strumento dell'Unione Europea inizialmente pensato per il sostegno alla produzione industriale, la Sovvenzione Globale (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), per promuovere imprese sociali ed i loro consorzi.

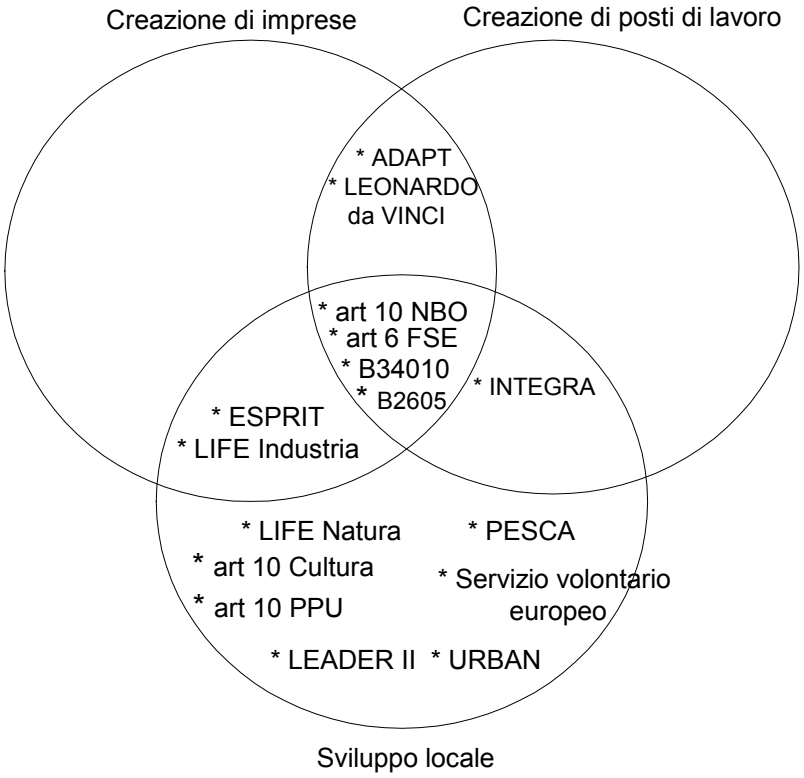
Un secondo esempio è l'utilizzo, da parte delle cooperative appartenenti al Consorzio nazionale della cooperazione sociale "Gino Mattarelli" (CGM), di lavoratori rientranti nei programmi LSU. Il progetto "Idea Lavoro", la cui gestione è stata affidata al Consorzio ICS di Torino, si è concluso nel giugno 1999, impegnando 700 persone - 12 mesi per 20 ore alla settimana - nelle attività ordinarie dei consorzi e delle cooperative sociali (sia A che B) senza aggravio per le cooperative, a fronte dell'impegno di assunzione di una quota degli stessi (50%) a fine periodo[13]. Considerato lo '*spin off*' delle imprese che competono sui mercati sociali, il progetto ha previsto anche lo svolgimento di attività formative. Le persone così occupate hanno dato un contributo al consolidamento della parte organizzativa, amministrativa e gestionale delle imprese, con il risultato di favorire contemporaneamente lo sviluppo di servizi di *caring* e garantire per il 65% dei lavoratori (453 persone) una successiva collocazione lavorativa stabile nelle cooperative sociali della rete CGM[14]. Questa iniziativa presenta delle differenze consistenti rispetto alle pratiche d'*insertion* francesi, dato il diverso regime di regolazione: in Italia, poiché le competenze sulle politiche

sociali sono attribuite alle Regioni, mentre quelle per l'occupazione sono nazionali, non si è mai creato la confusione fra politiche attive di inserimento e mercati sociali dei servizi alla persona, ed in particolare non si sono subordinati i finanziamenti alle imprese di *caring* all'assunzione di particolari gruppi di disoccupati. O meglio, nei fatti in Italia le politiche di promozione dei servizi di care e le politiche del lavoro sono sempre state considerate due *mondi* istituzionali separati: questa frattura, sebbene nel corso degli anni 80 e 90 abbia evitato di subordinare il sostegno al caring agli obiettivi occupazionali, come in Francia, oggi è *parzialmente* in discussione per effetto degli schemi regolativi prodotti a livello europeo. Per questo è così importante tentare di inquadrare con attenzione le diverse variabili che possono influenzare il match fra politiche del lavoro e costruzione dei mercati sociali. Ma prima di discutere dei dilemmi che questo *match* genera per l'azione pubblica, dobbiamo capire meglio quali sono le misure di politica attiva che provengono dall'Unione Europea.

5. *UE: politiche attive fra sostegno alle buone pratiche e rischi di particolarismo*

La storia dei rapporti fra Unione Europea e politiche a favore dei mercati sociali ha una lunga tradizione che può essere fatta risalire alla Relazione Mihr del 1982 (Commissione Europea, Doc. 1-849/82, B, I – 7; vedi anche Caltabiano, Volpi, 2000: 40-47). Certamente, tuttavia, la riflessione sul contributo comunitario allo sviluppo di mercati sociali si è intensificata successivamente alla presentazione di Delors del '*Libro Bianco*' (Commissione Europea, 1993): nel vertice di Essen del 1994

sono state decise le prime misure per incoraggiare lo sviluppo dei servizi di *caring*, considerati a tutti gli effetti parte integrante delle cosiddette '*Iniziative locali di sviluppo e occupazione*' (ILSE). L'iniziativa è stata presa a pertire dai risultati parziali di una ricerca condotta all'interno degli Stati membri (Commissione Europea, SEC (95) 564 del marzo 1995; vedi anche Laville, Gardin, 1999). In un primo momento è stato promosso lo studio di metodologie adeguate allo sviluppo dei mercati sociali in funzione dei differenti contesti locali, anche favorendo scambi transnazionali per diffondere le esperienze più innovative (Commissione Europea, 1995; 1996; 1998a; 1998b; Borzaga, Maiello, 1997; KOOPI, Swedish Institute for Social Economy, 1997; Lunaria, 1998; CIRIEC, 1999). Nel 1995, la Commissione ha adottato una specifica Comunicazione: "Una strategia europea per incoraggiare le *Iniziative locali di sviluppo e occupazione*" (Commissione Europea, COM (95) 273 del 13 giugno 1995), e negli anni successivi ha lanciato un gran numero di programmi che potrebbero avere avuto un qualche impatto anche nella regolazione dei mercati sociali. Per avere uno sguardo d'insieme sulle azioni degli scorsi anni è opportuno raggrupparle per categorie, sulla base degli obiettivi principali attribuiti dalla Commissione Europea all'attivazione di mercati sociali: (a) la creazione di nuovi posti di lavoro, (b) la creazione di imprese e (c) lo sviluppo locale (Commissione Europea, 1998b, 15).



Fonte: Commissione Europea SEC (98) 25.1.98

Nel 1998, inoltre, è stato attivato lo specifico programma "Terzo sistema e creazione di posti di lavoro"[15]. Nel complesso degli interventi di politica attiva promossi dall'Unione Europea ci pare possibile rintracciare due 'filiere' rilevanti per la regolazione dei mercati sociali: (a) la diffusione di *buone pratiche* ed (b) il sostegno alla *programmazione negoziata* nello sviluppo locale (promozione di patti territoriali e di forme partecipate di regolazione delle politiche attive).

(a) Proprio per la particolarità della *relazione di cura*, la circolazione di esperienze e saperi relativi all'organizzazione dei servizi di *caring* costituisce una risorsa strategica. L'attenzione alla visibilità delle buone pratiche nasce dalla valorizzazione del carattere *cognitivo* delle politiche: le politiche da questo punto di vista non sono concepite solo come strumenti per risolvere problemi ma anche come modalità per costruire interpretazioni del mondo. Da questo punto di vista la Commissione ha formulato misure finalizzate anche alla *definizione* delle capacità imprenditoriali delle organizzazioni non profit e delle competenze professionali dei *care givers*, dei termini della loro acquisizione, e delle condizioni del loro utilizzo. La Commissione si è fatta carico di garantire la visibilità 'transnazionale' delle esperienze innovative attraverso strutture di sostegno e di 'animazione' incaricate di seguire le esperienze locali, di divulgare i loro metodi e di favorire il riconoscimento delle buone prassi[16]. "La razionalizzazione non deve costituire un pretesto per limitare il sostegno comunitario alla sperimentazione in quanto esso corrisponde ad un'esigenza di rinnovamento dell'intervento pubblico e talvolta rappresenta l'unico modo per far sì che le spinte innovatrici a livello locale possano

concretizzarsi" (Commissione Europea SEC (98) 25.1.98). Le preoccupazioni a questo riguardo della Commissione Europea prendono le mosse dalla constatazione di uno dei limiti più evidenti dei regimi locali di regolazione delle *politiche:* il rigettare gli interventi sociali innovativi che non corrispondo ad esperienze pregresse già riconosciute, normate e sostenute (vedremo nelle conclusioni come questo aspetto sia fonte di dilemmi complessi per l'azione pubblica). In questa direzione è stata valorizzata anche la ricerca scientifica sui mercati sociali e sui servizi di cura (Campbell, 1999, Vol. I – II – III)[17]. Le indicazioni della Commissione Europea hanno sia carattere esplorativo che prescrittivo. A questo proposito segnaliamo due esempi: il primo attiene alle *policies* ed il secondo al metodo con cui implementarle.

In una recente relazione dedicata agli strumenti per promuovere lo sviluppo di mercati sociali (INAISE, 1997), sono state suggeriti agli stati membri tre forme di politica attiva: (a) "il mantenimento della concessione dei sussidi di disoccupazione e dei diritti alla sicurezza sociale a coloro che desiderano creare la loro impresa per un determinato periodo[18]"; (b) "gli aiuti alla creazione di imprese in settori ancora nuovi" (ed in particolare nei servizi di *home care*) e/o "per categorie specifiche della popolazione come le donne"; (c) "la formazione e l'assistenza dei responsabili dei progetti e il controllo delle imprese, in collaborazione con le autorità pubbliche".

Il secondo esempio è legato ai suggerimenti con cui nella seconda relazione sulle ILSE si consiglia di implementare le politiche attive riferite ai mercati sociali (Commissione Europea, 1998b). A partire dall'analisi dettagliata di diverse esperienze locali, sono state definite

alcune tappe imprescindibili attraverso cui passare per favorire gradualmente lo sviluppo di condizioni favorevoli per le imprese di *caring.*

Tappe preliminari	Acculturazione della zona
	Autonomia degli operatori locali
	Atmosfera di fiducia e di cooperazione
∑	**Definizione di una strategia e di una adeguata compartecipazione**
Sfruttamento dei nuovi bacini occupazionali	Prospezione della domanda
	Individuazione dell'offerta (selezione dei candidati)
	Preparazione dei progetti
∑	**ILSE**
Occupazioni e attività durature	Organizzazione dei progetti (finanziamenti, formazione)
	Controllo dei progetti e dei promotori

Fonte: Commissione Europea SEC (98) 25.1.98

(b) Una seconda filiera di schemi di politiche attive del lavoro rintracciabile nelle preoccupazioni dell'UE è ruota intorno all'importanza attribuita alla programmazione negoziata nello *sviluppo locale*. Sia nel 1998 che nel 1999, le linee guida agli Stati membri per la compilazione dei 'Piani d'Azione Nazionali' per l'occupazione contengono chiare indicazioni ai Governi affinché favoriscano una programmazione attenta alle specificità dei bisogni di *care* a livello locale, sviluppando parallelamente approcci locali alle politiche del lavoro. In una recente Comunicazione[19], la Commissione riconosce come la strategia europea per l'occupazione si sia basata, negli anni

precedenti, essenzialmente sulle risorse e la capacità di programmazione degli Stati Membri e delle relative Regioni. Oggi, al contrario, viene attribuito al livello locale il merito di poter attivare inedite risorse per la coesione sociale anche attraverso la lotta alla disoccupazione: il « miglior contributo » per la creazione di nuova occupazione '*di qualità*' viene dalla collaborazione fra municipalità, terzo settore e parti sociali dei singoli contesti locali con i soggetti che, a livello più alto (Regioni, Stati e Unione Europea) erogano risorse. In altri termini, il *match* fra politiche attive e mercati sociali non può che avvenire a livello locale, attraverso l'utilizzo di risorse provenienti da più livelli di *governance.* Per questo la Commissione ha attribuito alla '*programmazione negoziata*' e ai '*patti locali per l'occupazione*' un ruolo preminente nelle politiche di sviluppo dell'Unione Europea, aprendo la strada al riconoscimento di come i processi di apprendimento istituzionale siano '*conditio sine qua non*' dello sviluppo locale (de Leonardis, 1996; Trigilia, 1999)[20]. In questa direzione vanno anche il sostegno alle reti di imprese operanti sui mercati sociali e la preferenza per gli incentivi collettivi. L'Unione Europea ha iniziato ad incoraggiare la formazione di reti cooperative a partire dalla constatazione che gli interventi di sviluppo dei mercati sociali sono risultati più *rapidi* laddove hanno puntato su reti con un patrimonio pregresso di 'progetti' in grado di coinvolgere molteplici risorse locali. Certamente anche il sostegno alle singole imprese rimane una priorità della recente strategia per l'occupazione[21]; da sempre la promozione dei progetti e l'accompagnamento personalizzato di imprenditori sociali costituiscono un capitolo importante delle politiche attive dell'UE, ma solo di recente

viene sottolineato come questo obiettivo sia conseguibile "mediante il ricorso a un'ingegneria particolare", ovverosia attraverso una maggiore cooperazione fra operatori locali settoriali (Commissione Europea, SEC (98) 25.1.98). Sono soprattutto gli *incentivi collettivi*, quindi, a permettere lo sviluppo di migliori politiche a sostegno delle imprese di *care* ed, in questa direzione, per la costruzione di un ambiente favorevole allo "spirito imprenditoriale", viene suggerito in primo luogo di moltiplicare gli scambi e la cooperazione fra PMI private, microaziende e imprese sociali. Tuttavia, come nota Trigilia (1999, 437), "lo stimolo al formarsi di reti locali come requisito per accedere ad aiuti finanziari e organizzativi non è di per sé sufficiente ad evitare che si formino coalizioni collusive e che emergano dei 'mediatori' interessati a far affluire risorse politiche esterne da distribuire 'particolaristicamente', senza effetti positivi per lo sviluppo locale, ma anzi con possibili conseguenze perverse" . Proprio per questo, le misure delll'Unione Europea hanno tentato progressivamente di caratterizzarsi per *rigore* e *trasparenza* nel selezionare le migliori iniziative di sviluppo dei mercati sociali. In effetti, nelle intenzioni della Commissione, la promozione ed il consolidamento di reti di esperienze locali o regionali può essere fatto solo nel rispetto delle regole della concorrenza (GU C 213 del 23 luglio 1996). In questa direzione è interessante tenere presente come la Commissione sia determinata, per i prossimi anni, a rinforzare il *rigore* della valutazione quantitativa; l'efficacia delle misure sarà valutata in funzione del contesto locale, includendo anche dati qualitativi. A questo proposito la Commissione sta per definire una nuova batteria di indicatori sociali per analizzare l'evoluzione della *reattività* del territorio

e valutare la *qualità* delle occupazioni create così come quella dei servizi di *care*. Ma nonostante queste attenzioni nel formulare le misure di politica attiva, la vera sfida si gioca nei territori, all'interno dei regimi di regolazione locale delle politiche stesse. Come vedremo nelle conclusioni il rischio che strumenti di incentivazione e sostegno organizzativo messi a disposizione dall'Unione Europea possano promuovere vecchie forme di localismo particolaristico e non condizioni per lo sviluppo di apprendimenti (organizzativi ed istituzionali) attraverso le reti di imprese sociali, apre all'azione pubblica un campo di dilemmi.

6. *Le strategie della fiducia ed i dilemmi dell'azione pubblica*

In questo ultimo paragrafo desideriamo inizialmente tornare ad evidenziare alcune ulteriori ragioni '*in negativo*' per cui, forse, i nessi fra politiche attive e mercati sociali non vengono riconosciuti. In prima istanza, potremmo dire semplicemente che, sulla scorta dell'esperienza contraddittoria del caso francese, si è temuto a diffondere alcune esperienze di *policy*. La nostra impressione, tuttavia, è che questo non sia sufficiente a spiegare l'opacità che caratterizza la questione: come abbiamo sugerito, ci sembra che le origini del misconoscimento risiedano specificatamente nella scarsa attenzione dedicata dalle teorie dei mercati sociali alla dimensione organizzativa della vita istituzionale. Cosa possiamo dire sul *match* fra politiche attive e mercati sociali, a partire da quanto abbiamo visto in questo capitolo? In primo luogo, da quanto abbiamo visto (in particolare) nel caso francese, possiamo momentaneamente assumere come modello semplificato di

interpretazione, che le politiche attive del lavoro contribuiscono positivamente alla regolazione dei mercati sociali se da un lato rendono più stabili e qualificati i servizi di care, creando condizioni di fiducia intorno ai servizi e alle organizzazioni che li erogano, e dall'altro lato se sono regolate attraverso processi negoziali capaci di adattare in tempi brevi la programmazione e favorire il match fra offerta e domanda *a livello locale*. Come sostiene de Leonardis (1999, 239), uno degli aspetti cruciali è quello di trovare modalità per attivare "la possibilità di intessere scambi tra estranei, la larghezza, la varietà e il lasco di relazioni universalistiche che, nella loro impersonalità, alimentano l'interesse generale allo scambiare più che interessi particolari implicati."[22] Questo ci richiede di scomporre la questione della fiducia in differenti dimensioni; per questo cercheremo di articolare due ragionamenti, entrambi relativi al ruolo delle politiche attive del lavoro nel costruire fiducia intorno ai mercati sociali: il primo ruota intorno al tema della qualità della relazione di servizio ed il secondo tenta di tematizzare il carattere *dilemmmatico* delle forme di regolazione.

1) Iniziamo con il considerare il problema della fiducia dal punto di vista della qualità delle competenze professionali dei *carers*, che è una preoccupazione che abbiamo visto essere al cuore sia delle preoccupazioni in Gran Bretagna, come in Francia (e, più di recente anche in Italia). In effetti già il Libro Bianco di Delors (Commissione Europea, 1993) conteneva indicazioni per considerare la scarsa (e senza standard condivisi) qualificazione professionale degli operatori dei servizi di *care* come uno dei freni allo sviluppo di mercati sociali. Su questo terreno si incrociano diversi dei problemi dei mercati sociali: (a)

la difficoltà di riconversione della forza lavoro di una certa età e con altre esperienze professionali alle spalle; (b) la difficoltà di individuare percorsi formativi capaci di favorire l'apprendimento di capacità e *skills* specifici ed adeguati ai servizi di *care*; (c) la persistenza del paradigma medico nello strutturare la forma delle relazioni operatori/utenti; (d) l'assenza di standard di qualità sociale relativi alle prestazioni erogate; (e) la difficoltà di elaborare standard che tengano conto delle specificità del contesto locale; (f) la sfiducia generalizzata nei confronti dei lavoratori dell'assistenza. Solo per esemplificare, possiamo ricordare come le opportunità di formazione tecnica per manager di imprese sociali, così come la definizione di sofisticati standard professionali per i nuovi operatori dei servizi di *care*, sono processi che avvengono a diversi livelli, più o meno negoziati con i contesti locali, ed attivano modificazioni nei circuiti culturali legati al campo organizzativo dei singoli mercati sociali, con conseguenze rilevanti sia per il superamento di *alcune* asimmetrie informative, che per l'assetto dei vantaggi competitivi delle agenzie fra loro in concorrenza: oltre alle risorse economiche o ai progetti di *job creation*, anche semplicemente i processi che modificano il rapporto fra *saperi teorici* e *saperi pratici*, possono favorire (o meno) l'ingresso di nuovi attori nei mercati sociali. Alcune politiche attive, ed in particolare quelle prodotte a livello europeo, non sono politiche redistributive o assistenzialistiche, ma sono *policies* capaci di 'pretendere' ed attivare capacità, di promuovere e disseminare buone pratiche. Occorre però riflettere con più attenzione sul significato della fiducia nelle relazioni di servizio. In questo lavoro abbiamo assunto che la fiducia non sia un esito *immediato* della presenza di

un'organizzazione non profit, ma un *presupposto* per la regolazione dei mercati sociali e semmai l'esito virtuoso di un complesso di misure, convenzioni, standard 'intelligenti' prodotti in un regime di regolazione locale anche grazie a *partnerships* generative di apprendimenti istituzionali (Donolo, 1997; de Leonardis, 1996; 1999). Sappiamo che un servizio di *caring* punta a risultati che riguardano propriamente le condizioni di vita degli individui e implicano la necessità che queste siano riconosciute intersoggettivamente (prima ancora che definite in termini generali). A differenza dalla teoria struttural-funzionalista (o relazionale) del terzo settore (Donati, 1996; Colozzi, 1997), qui consideriamo le relazioni faccia a faccia come esito di una qualche forma di regolazione istituzionale, ovverosia opportunità permesse e vincolate da meccanismi sociali che garantiscono agli individui di affidarsi a relazioni dispari come le relazioni operatore/utente[23]. Paradossalmente, proprio perché la fiducia di cui necessitano i mercati sociali ha un carattere *domestico*[24], è necessario che sia costruita e mantenuta istituzionalmente (Thevenot, 1994).

2) Dobbiamo fare un passo avanti e vedere di rispondere ai problemi sollevati dal match fra politiche attive del lavoro nel costruire condizioni di fiducia per lo sviluppo dei mercati sociali al di là del modello semplificato che abbiamo discusso nel punto precedente. Come abbiamo visto nel caso inglese, le politiche attive del lavoro, *se coordinate a livello locale*, offrono diverse misure per affrontare alcuni dei problemi relativi alla qualità del servizio e contemporaneamente istituire quelle condizioni istituzionali di fiducia indispensabili per la consolidare mercati sociali. Ma rimane il tema delle modalità attraverso

cui coordinare a livello locale le politiche attive. In altre parole, quali forme devono assumere i regimi di regolazione locale? Come abbiamo visto, ad esempio, in Francia, alla fine degli anni '80, politiche del lavoro basate esclusivamente su incentivi individuali (a singole imprese) – e, ci viene da dire, iperindividuali (con la promozione del lavoro autonomo slegato da organizzazioni) - non sono sufficienti ad attivare mercati sociali. Abbiamo visto emergere, per contro, nel caso italiano ed in riferimento all'Unione Europea, una serie di misure che promuovono schemi di regolazione pubblica che, nella forma, assumono tendenzialmente i caratteri della *programmazione negoziata* e, nel contenuto, sostengono l'emergere dei mercati sociali attraverso politiche attive del lavoro via incentivi collettivi[25]. Ma anche questo tipo di schema apre il campo ad una molteplicità di dilemmi politici (politici nel senso che attengono alla distribuzione ineguale di poteri fra gli attori implicati).

Innanzitutto troviamo una classe di dilemmi relativi alla miseria delle risorse sociali presenti in alcuni territori. Dal caso inglese, ad esempio, avevamo ricavato le prime indicazioni positive a favore della regolazione 'very local': il limite di queste indicazioni, come abbiamo visto, nasce proprio nei contesi degradati e con scarse risorse locali. Da dove si parte per attivare i mercati sociali attraverso politiche attive via incentivi collettivi, se gli attori da sostenere non ci sono? La carenza di risorse da mobilitare apre a situazioni paradossali di fronte a cui l'azione pubblica fatica ad immaginare regolazioni e strategie (dirette ed indirette) per attirare nuove risorse.

Una seconda classe di dilemmi è relativa alla moltitudine di schemi cognitivi che si confrontano nei regimi di regolazione locali, e alle relative difficoltà di ottenere un coordinamento soddisfacente delle diverse misure e dei diversi livelli istituzionali coinvolti. Se questo è vero sempre qualora si ragioni in termini di *governance*, nel caso dei mercati sociali la complessità si moltiplica: come abbiamo visto nel corso del capitolo, l'interesse per lo sviluppo dei mercati sociali incrocia trasversalmente diversi *ambiti di preoccupazione politica*: (a) il potenziamento ed il recupero della qualità di vita dei territori tramite la presenza di servizi e di iniziative di uso quotidiano; (b) la riorganizzazione, la razionalizzazione e lo sviluppo qualitativo e quantitativo di imprese capaci di produrre occupazione di qualità; (c) la promozione di pari opportunità fra uomini e donne; (d) l'innovazione nelle politiche sanitarie. Politiche ed attori, ciascuno con la sua storia e le proprie logiche e mansioni, si sovrappongono, entrano in conflitto, faticano a definire compromessi e convezioni che permettano loro di avere un oggetto in comune su cui potere coordinarsi.

Una terza classe di dilemmi chiama in causa la pluralità di ordini normativi che si confrontano nei regimi locali di regolazione. Non possiamo non ricordare come intorno a ciascuno di questi obiettivi convergano non solo agenzie, commissioni, ed apparati amministrativi, ma anche interlocutori privilegiati e relativi gruppi di interessi. Se è vero che parlare di *programmazione negoziata* ci aiuta a tematizzare il problema dell'avvio di imprese (sociali o meno) non solo in funzione delle risorse erogate dall'ente pubblico ma anche in relazione alle norme sociali condivise fra gli attori di un territorio (Streeck, 1992), come

sostenere la crescita di mercati sociali, dal lato dell'offerta, attraverso politiche attive del lavoro via incentivi collettivi, in contesti con scarse dotazioni di cultura civica, in cui cioè le norme sociali condivise dagli attori li guidano verso comportamenti opportunistici, ricerca di vantaggi immediati a scapito della qualità del servizio, sfruttamento privato di beni e risorse pubbliche e, non ultimo, scambio politico[26]. Sono situazioni in cui solitamente nei territori prevalgono incertezza del diritto, mercato delle regole, esternalità negative incontrollate, mancanza - appunto - di fiducia istituzionale (Donolo, 2001). Cosa può volere dire, ad esempio nel contesto italiano, dover tenere conto, da un lato, che le politiche attive del lavoro *non* hanno esiti negativi per la qualità dei servizi erogati nei mercati solo a condizione di essere attuate e verificate attraverso una programmazione negoziata tra attori pubblici e privati e, dall'altro lato, della presenza di lobby consortili e di quello che Cambell (1999) definisce il "*vecchio"* terzo settore, ovverosia di organizzazioni non-profit "debolmente ma saldamente" collaterali a partiti, abituate allo scambio politico e capaci di chiudere le opportunità di accesso allo spazio stesso della negoziazione? Il rischio più forte in queste situazioni è quello che il compromesso fra gli attori crei acquisizioni di posizioni di fatto irreversibili e sbarramento all'ingresso di nuove imprese di *care* (ed in particolare di quelle più capaci di innovazione).

Per questi dilemmi non ci sono ricette facili né indicazioni semplicistiche. Sono aspetti con cui si confronta l'azione pubblica, e che andrebbero esplorati con una attenzione ben maggiore di quello che possiamo fare qui. In particolare andrebbe valutato l'impatto dei mix di regolazioni cooperative e regolazioni competive nei territori che,

ovviamente, non dipendono dai regimi di regolazione locale delle politiche del lavoro ma che hanno sicuramente un impatto sui dilemmi di cui stiamo parlando (Du Tertre, 1999; Ranci, 1999). D'altro canto, il percorso che abbiamo fatto fino a questo punto ci permette, quantomeno, di inquadrare meglio la questione. Siamo partiti chiedendoci se le politiche attive, se governate in chiave di sviluppo locale, possano essere considerate analiticamente una dotazione di beni pubblici capaci di creare condizioni favorevoli allo scambio economico di servizi di *care*. Abbiamo visto come queste possano essere usate proprio per accrescere e moltiplicare le capacità, la fiducia, la legittimazione, l'attendibilità, la qualità e, non ultima la sostenibilità dei servizi di *care*. Abbiamo detto che questo è possibile solo qualora le organizzazioni e le agenzie coinvolte assumano un ruolo pubblico nei processi locali di *governance* che va ben oltre l'attività privata di *lobbing* (Ranci, Vanoli 1994; de Leonardis, 1998; Ranci, 1999). E proprio qui abbiamo trovato i dilemmi che si pongono ai regimi di regolazione locale. Non c'è formula che possa sostituire il ruolo della politica a livello locale, nel mediare il rapporto tra reti e mercati sociali: le reti possono funzionare come risorse per lo sviluppo locale solo all'interno di regimi di regolazione locale in cui la scelta pubblica sia indipendente da interessi particolaristici di *lobbies* e di *subculture* politiche e religiose. Come ricorda Trigilia (1999): "occorre che le reti trovino barriere culturali e istituzionali al tentativo di appropriarsi in modo particolaristico di risorse politiche (regolative e distributive) e siano spinte a muoversi più sul terreno del mercato". Una buona pratica risiede nei processi di *cambiamento istituzionale* che sviluppano specifiche istituzioni intermedie capaci di

attivare a livello locale una dinamica di evoluzione ed adattamento continuo delle politiche del lavoro alle necessità che emergono in un determinato momento nei mercati sociali (in termini di competenze, standard, posti di lavoro, forme di legittimazione, norme, ecc.). Questo a patto che, a livello locale, sia mantenuta una certa autonomia dell'azione politica per "resistere agli interessi particolari e perseguire obiettivi collettivi" (Trigilia, 1999).

Bibliografia

Accademia europea dell'ambiente urbano, (1997), *Job creation in the environmental sector - Local employment initiatives in Europe*, mimeo.

Affichard J., de Foucauld J. B. (eds.), (1992), *Justice sociale et inégalités*, Esprit, Paris.

Alcock P., Vaux G., (1997), *Reconciling Cash and Care: Home Care Charges and Benefit Checks,* in Social Services, British Journal of Social Work, n. 27, pp. 499-513.

Ambrosini M. (a cura di), (1999), *Tra altruismo e professionalità. Terzo settore e cooperazione in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.

Antonelli G., Paganetto L. (a cura di), (1999), *Disoccupazione e basso livello di attività in Italia*, il Mulino, Bologna.

Astier I., (1995), *Du récit privé au récit civil: la construction d'une nouvelle dignité?*, in Lien Social et Politiques, n. 34.

Bacchiega A., Borzaga C., (1997), *L'analisi economica delle organizzazioni nonprofit: limiti degli approcci tradizionali e possibili sviluppi*, mimeo, Università di Trento, Dipartimento di Economia.

Barbera F., (2000), *Incentivi, risorse sociali e regolazione: la sociologia economica e lo studio delle politiche*, paper preparato per la ECSR Summer School, Nuffield College, Oxford.

Barbetta G. P. , Schena C. (a cura di), (2000), *Regolazione e controllo sulle organizzazioni non profit*, il Mulino, Bologna.

Barbetta G. P., Ranci C., (1999), *I fattori cruciali di nascita, consolidamento e successo delle organizzazioni nonprofit nell'area milanese*, Franco Angeli, Milano.

Barbier J. C., (1995), *Politiques publiques de l'emploi: de la production des services à leur évaluation*, in Centre d'Etudes de l'Emploi (éd.).

Barbier J. C., (1998), *La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti*, in Assistenza sociale, n. 1, pp. 15-40.

Beck W., van der Maesen L., Walker A., *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, Londra 1997.

Bifulco L., de Leonardis O. (a cura di), (1997), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano.

Bland R. (ed.), (1996), *Developing Services for Older People and their Families*, Jessica Kingsley Publisher, London.

Boitani, Pellegrini (1997), *Lo sviluppo di nuove attività produttive: i servizi*, in Ciocca (a cura di).

Boltanski L., Thevenot L., (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.

Borzaga C., (1996), *Innovazione nei servizi sociali, Terzo settore e nuova occupazione*, in Info, n. 19, pp. 25-57.

Borzaga C., (1999), *Neighbourhood Social Services*, in Campbell (ed.).

Borzaga C., (a cura di), (2000), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, FIVOL, Roma.

Borzaga C., Gui B., Schenkel M., (1995), *Disoccupazione e bisogni insoddisfatti: il ruolo delle organizzazioni nonprofit*, in Quaderni di Economia del Lavoro, n. 52.

Borzaga C., Maiello M., (1997), *The contribution of the social enterprise to the creation of new employment in the field of personal services*, mimeo.

Caltabiano C., Volpi F. (2000), *Costruire l'Europa solidale. Prospettive del Terzo settore nel progetto comunitario*, Editrice Monti, Saronno.

Campbell M. (ed.), (1999), *Third System Employment and Local Development, reports prepared for the European Commission's DGV Capitalisation Project on the role of the Third System in Employment and Local Development*, 3 voll., Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University, Leeds.

Capaldo P., (1996), *Come finanziare le imprese sociali*, in Impresa sociale, n. 26.

Centre d'Etudes de l'Emploi (éd.), (1995), *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, PUF, Paris.

Ciocca P. L. (a cura di), (1997), *Disoccupazione di fine secolo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Ciravegna D., Matto M., (1993), *Politiche per l'occupazione: le politiche attive del lavoro, politiche del lavoro*, n° 22-23, pp. 317-359.

CIRIEC, (1999), *Third System Enterprises: A New Strategy for Employment :Provisional Results*, mimeo, Liege.

Coleman J. S., (1990), *Foundations of Social Theory*, Harward University Press, Cambrigde.

Colozzi I. (a cura di), (1997), *Terzo settore e sviluppo civile. Verso una 'regolazione promozionale'*, Franco Angeli, Milano.

Commaille J., Jobert B., (sous la direction de), *Les métamorphoses de la régulation politique, ,* LGDJ, 1999.

Commissione Europea, (1993), *Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro Bianco*, Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 6/93, Brussels.

Commissione Europea, (1995), *Local Development and Employment Initiatives: An Investigation in the European Union,* SEC 564/95, Brussels.

Commissione Europea, (1996), *The First Report on Local Development and Employment Initiatives: Lessons for Territorial Employment Pacts*, DGV, Brussels.

Commissione Europea, (1998a), *Exploiting the Opportunities for Job Creation at Local Level*, Paper for European Parliament/Commissione Europea, Seminar on the Third System and Employment, Brussels 24/25 September.

Commissione Europea, (1998b), *Seconda relazione sulle iniziative locali di sviluppo e occupazione. L'era delle occupazioni su misura*, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC (98) 25 - gennaio 1998, Brussels.

Commissione Europea, (1999), *Reconciliation of work and family life for men and women and the quality of care services*, Brussels.

Corti L., (1994), *Caring and Employment*, in WP Research Series n. 39, Department of Employment, Sheffield.

Croff B., (1994), *Seules. Genèse des emploi familiaux*, Métailié, Paris.

D'Acunto S., Musella M., 1995, *Il ruolo del "terzo settore" tra disoccupazione e crisi del welfare state. Un commento alla proposta di Lunghini*, in Studi Economici, n. 55, pp. 153-179.

De Foucauld J. B., (1992), *Vouloir faire, savoir faire*, in Affichard, de Foucauld (eds.).

De Leonardis O., (1990), *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e risorse*, Feltrinelli, Milano.

De Leonardis O., (1996), *I Welfare mix. Privatismo e sfera pubblica*, in Stato e Mercato, n. 1.

De Leonardis O., (1997), *Persistenza e cambiamento* in Bifulco, de Leonardis (a cura di).

De Leonardis O., (1998), *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli, Milano.

De Leonardis O., (1999), *Terzo settore: la doppia embeddedness dell'azione economica*, Sociologia del Lavoro, n. 3, pp. 230-250.

De Leonardis O., Vitale T., (2001), *Forme organizzative del terzo settore e qualità sociale*, in La Rosa (a cura di).

Defourny J., Favereau L., Laville J. L. (éds.), (1999), *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Desclée de Brouwer, Paris.

De Vincenti C., Gabriele S. (a cura di), (1999), *I mercati di qualità sociale*, Laterza, Bari.

De Vincenti C., Morelli P., Pollastri C., (1999), *Una politica di sviluppo dei servizi di qualità sociale*, in De Vincenti, Gabriele (a cura di).

DiMaggio P. J., Powell W. W. (eds.), (1991), *The New Istitutionalism in Organizational Fields*, University of Chicago Press, Chicago.

Donati P. (a cura di), (1996), *Sociologia del terzo settore*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Donolo C., (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.

Donolo C., (1999), *Questioni meridionali*, L'ancora, Napoli.

Donolo C., (2001), *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.

Donzelot J., (1986), *D'une modernisation à l'autre*, Esprit, n. 8-9.

Donzelot J., Jaillet M. C., (1997), *Europe Etats-Unis: convergences and divergences des politiques d'insertion*, in Esprit, Juin.

Du Tertre C., *Les services de proximité aux personnes: vers une régulation conventionnée et térritorialisée?*, in L'année de la régulation. Economie, Institutions, Pouvoirs, La Découverte, n°3, pp. 213-240, Paris 1999.

Ellis K., (1993*), Squaring the Circle: User and Carer Participation in Needs Assessment*, Joseph Rowntree Foundation, York.

Eme B., (1999), *Partecipation sociale et formes plurielles d'insertion*, in Defourny, Favreau, Laville (éds).

Enjolras B., *Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, Desclée de Brouwer, Paris 1995.

Enjolras B., Laville J. L., Fraisse L., (1998), *Action and Workfare Related Policies in France*, Paper presentato al seminario "Welfare to Work in Europe", 11-12 giugno, Loughborough University.

Fligstein N., (2000), *I mercati come politiche: un approccio politico-culturale alle istituzioni di mercato*, in Rizza (a cura di).

Ford J., Quilgars D., Rugg J., (1998) *Creating Jobs? The Employment Potential in Domiciliary Care*, The Policy Press, Bristol.

Frey L., (1993), *Significato e limiti delle politiche del lavoro*, in Quaderni di Economia del Lavoro, n. 46, pp. 11-44.

Frey L., (1996), *Le politiche dell'occupazione e del lavoro in Europa*, in Quaderni di Economia del Lavoro, n. 55.

Frey L., Livraghi R., (1999), *Politiche strutturali del lavoro*, in Antonelli, Paganetto (a cura di).

Gadrey J., (1990), *Rapports sociaux de service: une autre régulation*, in Revue économique, n. 1.

Gadrey J., (1994), *La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionelle?*, in Revue francaise de sociologie, n. 2.

Geria, (1997), *Il Terzo Settore*, in Olini G. (a cura di).

Gilain, B. *et al.,* (1998), *Les services de proximité: quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux?*, in *Cahier du CERISIS 98/6*, CERISIS, Université Catholique de Louvain, Charleroi.

Gleave D., Lloyd P., Spence N., (1981), *Labour Supply and Demand and the Matching Process*, in Rees, Robson (eds.).

Greffe X., (1990), *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris.

Gualmini E., (1998), *Le politiche del lavoro*, il Mulino, Bologna.

INAISE - International association of investors in the social economy, (1997), *Les instruments financiers d'économie sociale en Europe et la création d'emplois*, mimeo.

Iovene N., Viezzoli M. (a cura di), (1999), *Il libro del terzo settore. L'universo del non-profit tra impresa e solidarietà sociale*, Adnkronos, Roma.

Iref, (1998), *L'imprenditoria solidale. Prospettive occupazionali e potenzialità di sviluppo dell'economia civile in Italia*, Editoriale Aesse, Roma.

KOOPI e Swedish Institute for Social Economy, (1997), *Contribution of the Social Economy to Local Employment*, mimeo.

Lange, P., Regini, M. (1987), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.

La Rosa M. (a cura di), (2001), *Le organizzazioni nel nuovo Welfare: l'approccio sociologico. Pubblico, privato sociale, cooperazione e non profit*, Maggioli, Rimini.

Laville J. L. (éd.), (1992), *Les services de proximité en Europe*, Syros-Alternatives, Paris.

Laville J. L., (1995), *Services de proximité et politiques publiques*, in Centre d'Etudes de l'Emploi (éd.).

Laville J. L., (1997), *I servizi di prossimità: la costruzione sociale di un campo di attività economiche*, in Rossi (a cura di).

Laville J. L., (1998), *I servizi relazionali tra nuove forme d'occupazione e nuova partecipazione*, in Sociologia del Lavoro, n° 69, Franco Angeli, Milano.

Laville J. L., (1999), *Une troisième voie pour l'emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.

Laville J.L., Gardin L. (1999) *Le iniziative locali in Europa. Un bilancio economico e sociale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Le Galès P., *Régulation, gouvernance et territorire*, in Commaille, Jobert (1999).

Lloyd P., (1999), *Supporting Structures*, in Campbell (ed.).

Lunaria (1998) *The Third Sector in Europe: Overview and Analysis*, mimeo.

Lunghini G., (1995), *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Bollati Boringhieri, Torino.

Maiello M., (1999), *Il progetto Idea Lavoro*, in Impresa sociale, n. 46.

March J. G., (1998), *Prendere decisioni*, il Mulino, Bologna.

March J. G., Olsen J. P., (1992), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna.

March J. G., Olsen J. P., (1997), *Governare la democrazia*, il Mulino, Bologna.

March J. G., Olsen J. P., (2000), *Il neo-istituzionalismo: fattori organizzativi nella vita politica*, in Rizza (a cura di).

March J. G., Shapira Z., (1982), *Behavioral decision theory and organizational decision theory*, in Ungson, Braunstein (eds).

Myers F., (1996), *I Was Given Options Not Choices, Involving Older Users and Carers in Assessment and Care Planning*, in Bland (ed.).

Negri N., Saraceno C., (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna.

Nyssens, M., (1996), *Associations et services aux personnes âgées, Contribution pour le groupe de travail "Associations" du CIRIEC,*mimeo.

Nyssens M., (1998), *Raisons d'être des associations et théorie économique*, WP n°9811, IRES, Université Catholique de Louvain.

OCSE, (1990), *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris.

Olini G. (a cura di), *Per il lavoro che manca, per il lavoro che cambia. Il patto per il lavoro punto per punto*, Edizioni Lavoro, Roma.

Orros G., (1996), *Special Report: the Friendly Society Solution to Long Term Care Needs*, in Community Care Market News (December), pp. 152-174.

Perret (1995), *L'avenir du travail. Les démocraties face au chomage*, Seuil, Paris.

Pierson P., (1993), *When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change*, in World Politics, 45, pp. 595-628.

Pizzorno A., *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, n° 2, 1977.

Pijl M., Weekers S., (1998), *Home Care and Care Allowances in the European Union*, NIZW, Utrecht.

Ranci C., Vanoli A. (1994), *Beni pubblici e virtù private. Il terzo settore nelle politiche di welfare*, Fondazione Adriano Olivetti, Torino.

Ranci C., *Oltre il welfare state*, il Mulino, Bologna 1999.

Rees J., Robson B. T. (eds.), (1981), *Geographical Agenda for a Changing World*, SSRC, London.

Reyneri E., (1996), *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.

Rizza R. (a cura di), (2000), *Istituzioni sociali e vita economica*, Franco Angeli, Milano.

Rosanvallon P., (1997), *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*, Edizioni Lavoro, Roma.

Rossi G. (a cura di), (1997), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Franco Angeli, Milano.

Ruffolo G., (1995), *Quali alternative alla piena disoccupazione?*, in Politica ed Economia, n. 1-2.

Saraceno C., (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Scalvini F., (1999), *Terzo settore, lavoro, occupazione*, in Iovene, Viezzoli (a cura di).

Shearman C., (1999), *New Technology*, in Campbell (ed.).

Sloane R., (1996), *Co-operatyives in Community Care: a Multiple Case Study,Partnership Research Limited*, London.

Sly F., (1993), *Women in the Labour Market*, in Employment Gazette (November), pp. 483-502.

Streeck W., (1992), *Social Institutions and Economic Performance*, Sage, London.

Thevenot L., (1994), *Le regime de familiarité: des choses en personnes*, Genèses, n. 72, pp. 72-101.

Trigilia, C., (1999), *Capitale sociale e sviluppo locale*, Stato e mercato, n. 57.

Ungson G. R., Braunstein D. N. (eds), (1992), *Decison making: an interdisciplinary inquiry*, Kent, Boston.

Vitale T., 2009, "La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata", in Costa G. (a cura di), *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 49-86

Waddington E., Henwood M., (1996), *Going Home: report of an Evaluation of the British Red Cross Home from Hospital Scheme*, The British Red Cross, London.

York A. S., (1997), *The importance of the Community and its Resources*, in Disability and Rehabilitation, vol. 19, n° 4, pp. 147-209.

Young R., (1997), *Study of Choice in the Assessment and Care Management Process: User, Carer and Care Manager Views*, Report submitted to the Department of Health, Nuffield Institute for Health, Leeds.

Young R., (1999), *Prospecting for new jobs to combat social exclusion: the example of home-care services*, in European Urban and Regional Studies, n. 6 (2), pp. 99-113.

Young R., Wistow G., (1996), *Domiciliary Care Markets: Growth and Stability? Report of the 1996 Survey of UKHCA Members*, Carshalton Beeches, UKHCA.

[1] Sono grato a Ota de Leonardis e Costanzo Ranci per le critiche ed i commenti.

[2] Come sottolineano March e Shapira (1982), attribuire interessi, aspettative e altri requisiti di un'intelligenza dotata di coerenza ad un'istituzione non è, a priori, più problematico che imputarli ad un individuo.

[3] Dalla teoria neoistituzionalista sui '*campi organizzativi'* (DiMaggio, Powell, 1991), sappiamo che l'impatto di una politica attiva su un mercato viene filtrato da fenomeni di inerzia, da resistenze e vischiosità, in cui processi di innovazione, ma anche di imitazione sono fondati sulle risorse *cognitive*, *normative* e *regolative* a disposizione delle '*agenzie'* (March, Olsen, 1992). Questi riferimenti teorici sono particolarmente promettenti per interpretare quanto vedremo nei prossimi paragrafi ed in particolare le pressioni alla conformità e le tendenze all'isomorfismo fra le organizzazioni all'interno dei mercati sociali: di fronte alle opportunità offerte dalle politiche attive del lavoro, i membri delle imprese subiscono pressioni normative e cognitive che li guidano nel selezionare le risorse considerate appropriate e legittime per il tipo di organizzazione a cui appartengono. Il contributo delle politiche attive nella regolazione dei mercati sociali avviene, perciò, in modo episodico, dando luogo a differenti forme organizzative solo dopo aver '*distrutto*' i precedenti adattamenti organizzativi. Per una trattazione generale del contributo delle risorse simboliche nella strutturazione dei mercati; cfr. Fligstein (1996).

[4] Anche attraverso le Associazioni Intermedie, che permettono impieghi occasionali (Donzelot, Jaillet, 1997; Defourny, Favreau, Laville, 1999).

[5] Shearman (1999: 79-100) ha sviluppato per la Commissione Europea (DGV) una interessante riflessione sul nesso fra la necessità di organizzazioni all'interno dei mercati sociali e l'opportunità di utilizzare tecnologie sia nella cura domiciliare di anziani che nel *child care*.

[6] In questa direzione va anche la proposta di '*spazi pubblici di prossimità*' di Laville (1992, 1995, 1998, 1999), secondo cui l'aggiustamento della domanda e dell'offerta

può avvenire grazie a spazi pubblici di discussione organizzati localmente. "Attraverso l'attenzione rivolta all'espressione degli utenti questi progetti possono superare le loro paure di vedere gli operatori immischiarsi nella loro intimità; essi contribuiscono in questo modo alla formulazione di domande molto eterogenee, elaborando allo stesso tempo l'offerta. Praticano così quella che può essere definita una 'costruzione congiunta' dell'offerta e della domanda" (Laville, 1997: 139-140). Nel formulare questa proposta, Laville pensa ad alcune particolari esperienze di *child care*: gli asili parentali.

[7] In effetti non è ancora stato messo in atto quanto già previsto dalla legge finanziaria 1999 in tema di detraibilità delle spese sociali per i non autosufficienti, né è stata avviato quanto sottoscritto al punto terzo del protocollo aggiuntivo firmato da Governo e Forum del terzo settore il 12 febbraio 1999, con il quale il Governo si è impegnato a valutare l'opportunità di norme che, con riferimento al punto 3.45 del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, introducano la deducibilità fiscale delle spese sostenute dai singoli e dalle famiglie per l'assistenza agli anziani, ai bambini, ai soggetti svantaggiati, nonchè per i costi sostenuti per le attività educative, di formazione professionale, di riqualificazione, di educazione e formazione permanente.

[8] La legge sul socio lavoratore delle cooperative sociali è bloccata in Parlamento perché contiene aspetti molti delicati, tra cui le indicazioni per superare l'istituto del salario convenzionale e per agevolare la possibilità di dotare di norme contrattuali e previdenziali specifiche i lavoratori del terzo settore. Molto critiche sono a questo proposito le Confederazioni sindacali; cfr. Geria (1997: 79-80).

[9] Un indicatore del processo di riconoscimento delle dimensioni qualitative nello sviluppo dei mercati sociali è rappresentato dalla istituzione della Commissione "Qualità Sociale" presso il Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Commissione infatti persegue fra i suoi obiettivi la ricerca di standard di qualità sociale, visti come requisiti da soddisfare per le organizzazioni che concorrono nei mercati sociali.

[10] Dipartimento degli Affari Sociali, documento congiunto con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica "Cento idee per lo sviluppo - schede di programma 2000-2006".

[11] In linea generale tutte le leggi che favoriscono l'impresa non operano alcuna distinzione fra impresa cooperativa e le altre forme societarie. Nello stesso senso vanno lette le leggi a favore della creazione di nuove imprese (es. 215/1992 , 295/95 ex 44, ecc.) che non operano alcuna forma di discriminazione se non per quanto attiene alla differenza fra società (in cui sono comprese le cooperative) e ditte individuali. Ciò nonostante, non è possibile per le cooperative sociali di tipo A, che erogano servizi di *care*, partecipare ai vantaggi della legge per l'imprenditoria giovanile, benché, la legge Finanziaria per il 1999 (art. 51, L. 48 del 23.12.1998) conceda questi benefici alle cooperative sociali di tipo B.

[12] E' una società per azioni senza fini di lucro che ha nella Fondazione Europa Occupazione – Banco di Roma - il suo azionista di riferimento.

[13] Le persone sono state ricercate tra i disoccupati iscritti al collocamento da oltre 24 mesi e che non avessero mai goduto di sussidi integrativi (CIGS) o di mobilità, e per l'attività prestata hanno ricevuto un sussidio dall'INPS di £. 800.000 mensili; cfr. Maiello (1999).

[14] Nell'ultimo anno sono stati attivati altri due progetti analoghi: Idea Lavoro 2, (700 disoccupati di lungo periodo e 200 detenuti) e Quelo – Questo Lavoro Occupa, progetto di LPU (800 disoccupati del sud Italia). Per entrambi i progetti è previsto il supporto tecnico di 'Italia Lavoro' (l'agenzia che segue l'accompagnamento alle imprese per la legge sull'imprenditoria giovanile e che si occupa di favorire l'occupazione degli LSU e degli LPU) per quanto concerne l'attività formativa, di orientamento e accompagnamento al lavoro previste per favorire il raggiungimento dell'obiettivo occupazionale.

[15] Il programma "Terzo sistema e creazione di posti di lavoro" ha ricevuto 456 candidature per un bilancio complessivo di dieci milioni di ECU.

[16] Nella seconda relazione sulle ILSE viene usata una bella metafora a proposito della funzione regolativa dell'Unione Europea: la possibilità di trasferire di buone prassi è "più simile alle tecniche classiche di giardinaggio (innesto, margotta, riproduzione),

che richiedono una buona preparazione del 'terreno locale', che alle tecniche artificiali (clonazione) realizzabili '*in vitro*'"; Cfr. Commissione Europea (1998b).

[17] Per una rassegna delle ricerche fatte all'interno dei paersi membri dell'unione europea sulla qualità dei servizi di *care* si può fare riferimento all'utile rapporto "Reconciliation of work and family life for men and women and the quality of *care* services", Commissione Europea (1999).

[18] Questa possibilità esiste in Irlanda per una durata di 3 anni e in Belgio per una durata di soli 3 mesi.

[19] Cfr. Agir au niveau local pour l'emploi - Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi. 7 avril. L'adozione di questa Comunicazione segna l'inizio di una vasta campagna della Commissione Europea : « Agire localmente per l'occupazione ».

[20] I mercati sociali possono funzionare a condizione che vi siano beni collettivi di cui le imprese possano usufruire, ed uno di questi beni è per l'appunto l'opportunità di una programmazione partecipata. Molti dei programmi di sostegno finanziario ed organizzativo ad imprese di *caring* possono essere implementati esclusivamente a condizione di una precendete programmazione negoziata. Ad esempio i finanziamenti sulla linea "Capitale locale a finalità sociale" e quelli sulla linea "Capitale sociale locale".

[21] Nelle linee guida agli Stati Membri per la formulazione dei Piani d'Azione Nazionali, all'interno del "pilastro" *Imprenditorialità*, la linea guida 10 è dedicata a: "*Promuovere la creazione di posti di lavoro nell'economia sociale e a livello locale"*.

[22] Interessante, a questo proposito, è anche il recente rapporto della Commissione Europea, DGV, curato da Peter Lloyd (1999).

[23] Tutt'altro che caratterizzate dalla reciprocità, le relazioni 'faccia a faccia' nei servizi di *caring* sono caratterizzate dall'asimmetria e dalla differente dotazione di potere fra operatori ed utenti. In questo senso, anche se condividiamo con Laville l'importanza che attribuisce alla discussione pubblica a livello locale dei problemi e delle modalità organizzative dei servizi di caring, non ci sembra adeguata la sua definizione '*allargata*' di reciprocità: "La reciprocità corrisponde alla relazione tra gruppi e persone grazie a delle prestazioni che acquistano senso nella volontà di manifestare un legame sociale tra le parti in questione"; Laville (1997, 139).

[24] Ossia stabile, personalizzata, relazionale e *gerarchica* (Boltanski, Thevenot, 1991). Usiamo questa espressione per differenza rispetto alla letteratura che tende ad enfatizzare la nozione di reciprocità, finendo, a volte, ad occultare le disuguaglianze di potere costitutive delle relazioni sociali che si producono all'interno dei mercati sociali.

[25] Devo a Filippo Barbera l'idea di non considerare la regolazione attraverso incentivi collettivi e la programmazione partecipata delle fasi differenti e fra loro in contrapposizione.

[26] Pizzorno definisce scambio politico la condizione per cui "(…) un soggetto (generalmente il governo) il quale ha beni da distribuire è pronto a scambiarli con consenso sociale che un altro soggetto ha facoltà di dare o di ritirare (in quanto è capace di minacciare l'ordine)" (Pizzorno, 1977, 410).