



DISOCCUPATI IN ITALIA tra Stato, Regioni e “cacciatori di teste”

Pubblichiamo un estratto del libro di Salvatore Pirrone e Paolo Sestito, edito da Il Mulino

Introduzione

I vecchi e polverosi uffici di collocamento ed il loro monopolio sull'intermediazione nel mercato del lavoro sono stati oggetti di una profonda rivoluzione negli ultimi dieci anni. Se la pars construens dei mutamenti è a volte poco visibile (non sono pochi coloro che credono che il collocamento pubblico sia stato semplicemente abolito) altri elementi sono sotto gli occhi di tutti, ché alquanto diffusa è ad esempio l'esperienza del lavoro interinale. Tre direttrici di queste vicende saranno il filo conduttore di questo volume: l'assetto (decentrato) della struttura organizzativa e l'interazione tra poteri statali e regionali; il rapporto tra funzioni pubbliche, ed operatore pubblico, e gli intermediari ed operatori privati; l'orientamento all'attivazione dei servizi e delle politiche del lavoro. Le questioni che vi sono connesse vanno ben al di là della vicenda degli uffici di collocamento, che ben poche passioni sembrano poter suscitare. Esse sono per molti aspetti emblematiche, e ci consentiranno di parlare, del federalismo (o devolution), della tendenza a “privatizzare” il sistema di welfare e degli assetti più complessivi della regolazione e delle politiche del lavoro, inclusa la cd. legge Biagi. Le tre direttrici, determinate anche da spinte esterne, hanno segnato tanto la legislatura dei governi di centrosinistra quanto l'ultima legislatura, quella del centro-destra e della legge Biagi. La cifra complessiva, in questo campo, è infatti senz'altro di continuità. È questo un punto di solito trascurato da un dibattito tutto schiacciato sulla polemica politica quotidiana, una polemica feroce, per scelta tattica di uno schieramento e dell'altro, di chi ha enfatizzato le novità, rivendendo magari cose vecchie come rivoluzionarie e palinogenetiche, e di chi ha sollevato l'allarme su presunti rischi di negazione dei connotati intrinseci dello Stato sociale. Ribadirlo è opportuno non solo per onestà intellettuale, ma anche perché queste modalità del dibattito sono inefficienti – si oscurano le tante questioni aperte, strategiche e di implementazione, che sono l'oggetto di questo libro – e pericolose – si contribuisce a quel clima da cui gli omicidi Biagi e D'Antona sono scaturiti.

La natura spesso puramente polemica ed ideologica del confronto politico ed istituzionale, da cui l'implementazione di quelle riforme dipende, e per taluni aspetti la scarsità o comunque l'incertezza sulle risorse dedicate alla riforma spiegano in parte perché, nonostante la sostanziale continuità dell'approccio normativo, il passaggio dal vecchio collocamento ai nuovi servizi per l'impiego sia ancora per molti aspetti incompiuto. Vi sono però, a nostro avviso, anche altre ragioni, che attengono alle tre linee direttrici prima richiamate in quanto tali, o per meglio dire al fatto che esse si siano sviluppate in maniera contraddittoria. È all'esame di queste questioni strategiche, e non tanto alla mera rendicontazione del passaggio dai vecchi uffici di collocamento ai nuovi Centri per l'Impiego o alle vicende delle agenzie interinali, che è dedicato questo libro. L'operatore pubblico, spogliato della tradizionale funzione allocativa, non ha ancora ben identificato il proprio specifico ruolo. Continua a mancare una funzione di attivazione nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali e lo stesso ruolo degli operatori privati viene spesso frainteso, immaginando che questi siano dei possibili sostituti

dell'operatore pubblico, dimenticando la diversa logica operativa che intrinsecamente anima gli intermediari privati. Il nostro non è un punto di vista nostalgico del precedente assetto Stato-centrico né tanto meno della funzione "collocativa" – di razionamento dei posti di lavoro disponibili – risalente all'immediato dopoguerra e addirittura all'epoca fascista. Il risalto e la piena legittimazione che ormai hanno le agenzie per il lavoro, che possono configurarsi come agenzie polifunzionali ed operare su tutti o quasi i servizi ipotizzabili, debbono certamente essere visti con favore. La convergenza tra agenzie di fornitura di lavoro interinale (ora somministrazione di lavoro) e di intermediazione fornirà al sistema una spinta decisiva per far definitivamente decollare l'intermediazione professionale. Non può non essere vista con favore anche la modernizzazione delle strutture pubbliche, con l'enfasi sull'erogazione di servizi. L'articolazione del sistema sul territorio appare anche una direttrice condivisibile, perché in linea con le profonde differenziazioni del mercato del lavoro sul territorio e con l'esigenza di pensare in loco, ed in maniera integrata, politiche del lavoro e di sviluppo territoriale. Pur tuttavia, tutte e tre le enunciate caratteristiche presentano lati critici. La struttura organizzativa fortemente decentrata sacrifica il livello nazionale. Le istanze di unitarietà gestionale sembrano essere lasciate al solo sistema informativo. Questo si sostanzia in una forte enfasi sulla cd. borsa lavoro come strumento tecnologico, di cui peraltro non è ben definito il valore aggiunto – rispetto all'uso del web che comunque già sussiste da parte di aziende, lavoratori ed intermediari, senza che vi sia necessità di impiegarvi risorse pubbliche – e che peraltro presenta il rischio di essere adoperata come una clava contro il mercato dell'intermediazione. Inadeguata appare invece la definizione di livelli minimi di servizio. Vi è perciò un forte rischio di dualità, tra regioni più dinamiche, che sono poi quelle in cui comunque più bassa è la disoccupazione, e regioni meno attive, tipicamente quelle del Mezzogiorno. Di per sé tutto ciò potrebbe ben essere affrontato anche con assetti fortemente decentrati ed anzi questi ben potrebbero esser coniugati con azioni di supporto da parte del livello nazionale che, operando in una logica di premialità, siano di stimolo al ben operare nelle diverse realtà. Questa è del resto la direttrice ormai intrapresa dalle politiche regionali di sviluppo a partire dalla cd. nuova programmazione lanciata sul finire degli anni novanta. Non vogliamo qui discutere questa direttrice, anche se la mancanza di tangibili progressi nel catching-up delle regioni meridionali dovrebbe consigliare qualche cautela e qualche aggiustamento; la riteniamo però senz'altro insufficiente nel campo specifico qui analizzato, che il forte decentramento istituzionale rafforza problematicità legate a questioni più di sostanza, sulla mission specifica dell'operatore pubblico e sulle modalità di interazione tra pubblico e privati.

Nonostante lo sviluppo delle agenzie private, la cooperazione tra pubblico e privati resta ancora allo stato embrionale. L'auspicio alla collaborazione, insito nelle previsioni sulla borsa-lavoro o nel meccanismo di "presa in carico" dei disoccupati previsto dalla legge Biagi (e già immaginato anche da norme precedenti), è condivisibile. Ci pare però che manchi la necessaria attenzione alla costituzione di interazioni tra sistema pubblico e operatori privati che rafforzino la contendibilità del mercato e non si limitino a demandare funzioni pubbliche a questo o quell'operatore privato magari scelto in base a logiche di affiliazione politica. Rafforzare la contendibilità del mercato richiede una piena trasparenza (e l'uso di meccanismi di mercato) nella scelta degli operatori privati cui affidare azioni aventi finalità prettamente pubbliche (che non si può immaginare che vengano perseguite incidentalmente), ed una chiara distinzione tra intervento pubblico e regolazione. La questione di sostanza è perciò quella della contendibilità del mercato dei servizi e non tanto quella del livello nazionale o regionale di competenze, ma è senz'altro vero che interazioni pubblico-privati poco trasparenti rischiano di essere accresciute dagli attuali assetti istituzionali decentrati. L'altra grande questione, per certi aspetti la principale – dando comunque per sostanzialmente acquisito un sistema in cui gli operatori privati siano a tutti gli effetti legittimamente operanti e quindi senz'altro attivi laddove la cosa sia per essi profittevole – è l'individuazione della specifica mission dell'intervento pubblico. Il rischio che vediamo è che gli assetti fortemente decentrati confondano tra loro gli regolazione, interventi di infrastrutturazione e diretti. Vediamo in particolare il rischio che gli assetti decentrati – orientati come spesso sono alla ricerca d'una vana primazia del pubblico o, all'opposto, a delegare in toto le funzioni pubbliche ad un elenco prestabilito di operatori accreditati – perdano di vista le due funzioni essenziali dell'intervento pubblico diretto: quella di "ultima istanza" rispetto ai soggetti ed in quelle situazioni in cui i privati non agiscano perché non profittevole; quella di controllo sul funzionamento degli

ammortizzatori sociali. Quest'ultima funzione, in particolare, deve a nostro avviso essere esercitata tenendo conto della necessaria natura "nazionale" di un efficace sistema di ammortizzatori. La sua importanza sarà inoltre accresciuta laddove, come auspicabile, il sistema degli ammortizzatori venisse potenziato, la riforma ed il potenziamento di questi e la precisazione delle politiche di attivazione essendo due facce della stessa medaglia. Queste sono le questioni centrali tuttora aperte. Senza voler sminuire i problemi di implementazione e quelli relativi alle risorse ci pare infatti difficile, senza aver prima affrontato questi nodi strategici, discutere ad esempio di come superare la discrasia tra risorse ordinarie – trasferite dieci anni fa in relazione all'esistente e commisurate alla gestione di un sistema che aveva compiti essenzialmente burocratici – e risorse straordinarie – provenienti soprattutto dal Fondo Sociale Europeo e con una finalità di potenziamento del sistema. In effetti, se si guarda a quanto realmente accaduto negli anni passati, le prime sono senz'altro poche, ma le seconde rischiano di dover essere giudicate eccessive e troppo spesso adoperate per stendere una patina di modernità sul vecchio collocamento pubblico.

A ciascuna delle tre grandi tematiche e direttrici – il ruolo di attivazione dei servizi, il rapporto tra pubblico e privati e quello tra Stato e Regioni (e province) – verrà dedicato un apposito capitolo, in cui si discuterà della situazione italiana anche in una chiave comparativa, cercando di individuare quali siano le tendenze (e gli insegnamenti) degli altri paesi. In ciascuno di questi tre capitoli tematici tratteremo quindi di questioni che singolarmente forse meriterebbero ciascuna un volume a sé: il mix ottimale di politiche attive e passive del lavoro, l'attuale coacervo degli ammortizzatori sociali e la necessità di ridisegnarne i contorni all'insegna di una maggiore equità ed efficienza; le specifiche funzioni pubbliche e la contendibilità del mercato dell'intermediazione, esaminando l'interazione tra sistema pubblico e operatori privati e le modalità con cui meccanismi di mercato e di quasi-mercato possano, o non possano, essere utilmente posti in essere; l'allocazione ottimale di competenze (ed il finanziamento delle stesse) in tema di lavoro alla luce della teoria economica e della effettiva, e spesso confusa, ridefinizione delle competenze sancita dalla riforma costituzionale del 2001. Cercheremo di affrontare queste complesse materie in maniera estremamente sintetica e comunque sempre adoperando la specifica questione dei servizi per l'impiego e dell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro come chiave di lettura concreta; utilizzeremo strumenti giuridici ed economici ma cercando di parlare ad un pubblico più ampio di quello strettamente specialistico (e in ogni caso superando i confini che separano, nel dibattito quotidiano, le due discipline). Prima di questi capitoli monografici, dedicheremo i tre capitoli introduttivi a descrivere l'evoluzione della situazione effettiva e normativa degli ultimi anni. Il primo capitolo sarà in particolare dedicato all'evoluzione normativa, col passaggio dal vecchio monopolio statale del collocamento incentrato sulla cd chiamata numerica al sistema attuale, individuando per l'appunto le tre direttrici prima richiamate come le piste fondamentali dei mutamenti intervenuti. Il punto di arrivo di questa evoluzione normativa è ovviamente nella legge Biagi, una legge complessa e che non si esaurisce nelle previsioni sui servizi per l'impiego e sul mercato del lavoro in quanto tale. Il secondo capitolo è perciò dedicato ad una esposizione delle altre numerose facce di tale legge. Si discuteranno, ma in un'ottica non esclusivamente giuridica, le implicazioni di tale legge. Pur in assenza di dati statistici articolati e di un periodo di tempo sufficiente a cogliere le implicazioni sistemiche di tale legge, quella che presentiamo è una prima sintetica esposizione valutativa dei vari interventi. Volutamente, e con uno sforzo di "laicità", ci soffermiamo sui suoi singoli molteplici aspetti, evidenziandone i problemi e le possibili implicazioni, riservando alla fine alcune brevi considerazioni sul segno complessivo della legge Biagi e dell'intera stagione di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano. Il terzo capitolo infine presenta il quadro della situazione effettiva dei processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro in Italia, evidenziando le risorse impegnate e gli utenti interessati dall'operatore pubblico e dagli intermediari privati, con anche alcuni chiarimenti di natura statistica.

Ai sei capitoli ora descritti fa seguito un breve sintetico capitolo che, pur senza aver l'ambizione di presentare una soluzione puntuale ai problemi evidenziati, cercherà però di tirare le fila in positivo, indicando come la lunga transizione dal vecchio monopolio statale ad un nuovo sistema efficiente possa essere portata a termine.

Conclusioni

Questo libro ha ripercorso ed analizzato le vicende dei servizi per l'impiego dell'Italia dell'ultimo decennio, un periodo contraddistinto da due diverse maggioranze politiche, in polemica tra loro, e ciò nonostante caratterizzato da notevoli continuità. Questa continuità, lungi dall'evidenziare una riforma ormai matura e completa, nasconde i molti problemi accantonati, ch  a dieci anni dall'avvio della riforma si segnalano diffuse carenze e preoccupanti ritorni a prassi del passato; per molti aspetti (e cos  noi la abbiamo letta e presentata), essa   una metafora di pi  generali questioni oggi centrali nel nostro paese ed alle quali la politica non ha saputo dare risposta.

L'assenza di una forte mission dei servizi pubblici per l'impiego nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali   infatti parte di un equilibrio perverso, in cui l'assenza di pregnanti controlli e di una logica di attivazione hanno storicamente contribuito ad accantonare la predisposizione d'un decente sistema universale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. L'assenza di questo a sua volta ha contribuito a mantenere il processo di riforma del mercato del lavoro ancorato ad un approccio derogatorio, di riforme ai margini, di cui – a dieci anni e pi  dal loro avvio ed ormai superata l'iniziale motivazione di superamento di perplessit  ideologiche e culturali fortemente radicate – sono sempre pi  evidenti le incongruenze: si rafforzano le segmentazioni nel mercato e si rende inutilmente complessa la regolamentazione, a beneficio pi  degli esperti e dei consulenti che delle imprese (o dei lavoratori). Al tempo stesso, la pervasivit  delle deroghe e delle flessibilit  ormai introdotte accentua la domanda di tutele. Rispondervi in positivo, senza rigettare i passi avanti compiuti e la flessibilit  introdotta (cose che hanno tra l'altro contribuito a migliorare la performance occupazionale nell'ultimo decennio) passa perci  proprio per pi  forti, pregnanti e rigorose tutele nel mercato. Centrale   la definizione d'un sistema universale di sostegno al reddito, generoso ma rigoroso – quindi non ottenibile allargando ulteriormente i confini degli schemi oggi esistenti (col rischio di accentuare le distorsioni nel mercato del lavoro e di intaccare dei gi  difficili equilibri di finanza pubblica) – e che sia fortemente integrato con e governato da i servizi pubblici per l'impiego, la cui principale mission sia l'attivazione dei beneficiari di quei sussidi.

Metafora delle recenti e problematiche vicende del nostro paese   anche la poco chiara delimitazione tra ci  che deve rimanere pubblico e ci  che deve poter essere liberamente posto in essere da attori privati. Ci paiono poco convincenti e preoccupanti tanto l'idea, che si concretizza in ben precisi disegni normativi e organizzativi di talune Regioni (in primis la Lombardia), che operatori pubblici e privati siano indistinguibili gli uni dagli altri e tutti genericamente operanti con finalit  "sociali", quanto quella opposta che guarda con sospetto la presenza degli operatori privati, comunque sempre da porre sotto un ombrello pubblico e da utilizzare semmai residualmente (una logica che traspare tanto in talune norme nazionali, in primis quelle relative alla cd borsa del lavoro, quanto in alcune regolamentazioni disegnate a livello regionale). La mission dei servizi per l'impiego  , a nostro avviso, essenzialmente pubblica e va nettamente distinta dalla pi  generale libert  di iniziativa nel campo dell'intermediazione di manodopera, un comparto da regolamentare al fine di accrescerne e favorirne la contendibilit  degli assetti, non di mortificare gli operatori privati (a vantaggio dell'operatore pubblico o di alcune arbitrariamente selezionate categorie di operatori privati, "bianchi" o "rossi" che siano). Il ricorso ad operatori privati, nella definizione di pacchetti di misure di attivazione e non solo di singoli spezzoni di attivit , pu  e deve essere utilmente sperimentato, ma non pu  trasformarsi in una delega in bianco o nell'assorbimento dei privati all'interno del comparto pubblico: diverse essendo le logiche operative dei privati, le interazioni tra questi ed il sistema pubblico devono seguire regole di mercato, distinguendo nettamente chi compra (e quindi deve definire l'oggetto della compravendita sulla base di contratti che allineino gli incentivi del provider alle finalit  dell'acquirente e quindi della policy pubblica) e chi, in competizione con altri provider, vende pacchetti di servizi.

Le vicende narrate in questo libro sono anche una metafora della questione dei rapporti tra Stato centrale e Regioni, ch  la devoluzione di competenze in queste materie, ed anche la rivalorizzazione di un livello istituzionale in via di declino, quello provinciale, hanno anticipato la riforma costituzionale del 2001. Tale indirizzo   congruente con l'obiettivo (che   proprio degli assetti federali) di avvicinare il servizio all'utente, consentendone una differenziazione sul territorio. Esso   per  intervenuto trasferendo strutture vecchie e personale demotivato ed accrescendo le difficolt  del contemporaneo processo di modernizzazione e orientamento al servizio, in ci  acquisendo un valore emblematico di ci  che si realizzerebbe se il mero

trasferimento di competenze venisse anteposto alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. Soprattutto, le vicende sono emblematiche della scarsa riflessione sul nesso esistente tra le diverse sfere di competenza (e tra queste e le relative dotazioni finanziarie), che si è finito col trascurare da una parte l'importanza del necessario collegamento tra servizi pubblici per l'impiego e governo degli ammortizzatori sociali e dall'altra la necessità di assicurare la contendibilità del mercato nazionale dell'intermediazione di manodopera. In entrambi i casi è indispensabile recuperare un forte ruolo del livello nazionale, che sovrintenda il sistema degli ammortizzatori sociali (per la logica assicurativa e le implicazioni redistributive e macroeconomiche degli stessi) e determini una univoca demarcazione di ciò che deve rimanere pubblico e l'uso rigoroso di una logica di mercato nelle interazioni tra pubblico e privato.

Via di uscita da queste sabbie mobili, al di là della necessità di dar certezze normative ed anche finanziarie (in primis su cosa sia da intendere come livello essenziale delle prestazioni che l'intervento pubblico debba fornire in questo comparto), potrebbe essere la creazione di una Agenzia nazionale che abbia il compito di gestire gli ammortizzatori sociali in una logica di attivazione. Una simile Agenzia dovrebbe essere strutturata in modo da esaltare l'adattamento alle realtà locali ed il ruolo degli Enti locali, ma sulla base d'una mission chiaramente nazionale. In prospettiva si tratterebbe anche di meglio interagire con il livello locale e le responsabilità di questo in tema di politiche sociali e assistenziali (dove pure una logica di attivazione dovrebbe utilmente affiancarsi alla prospettazione d'interventi di sostegno economico, di reddito minimo o di ultima istanza che dir si voglia).

Saprà la politica rispondere a queste esigenze? Nel momento in cui si scrive (gennaio 2006) è difficile prevederlo e la discussione che della riforma Biagi abbiamo fatto, anche nelle parti meno attinenti al funzionamento dei processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, sembrerebbe suggerire una risposta negativa, che quella legge è stata esaltata o esecrata bel al di là dei suoi contenuti effettivi. Avendo provato a costruire un'attività di sistematico monitoraggio delle politiche nell'ambito d'un Ministero, quello del Lavoro e delle Politiche Sociali, poco orientato al risultato, possiamo inoltre testimoniare circa la scarsa "domanda di monitoraggio" che viene dalla politica, il cui agire è spesso guidato da considerazioni d'immagine, slogan e scelte aprioristiche. Al tempo stesso, vediamo motivi di ottimismo. Ci pare infatti che emerga sempre più la consapevolezza di imprese e lavoratori circa la necessità d'una sistematizzazione delle flessibilità nel mercato del lavoro: rimarcare taluni valori più di altri dipenderà dalle preferenze politiche collettive che emergeranno. È ormai evidente, anche ai cd. insider, che le barriere fraposte in passato rischiano di essere delle linee Maginot aggirate dagli eventi concreti.