

PREFAZIONE

Quello di Silvia Spattini è un libro molto ricco di informazioni – soprattutto comparative – e che presenta un'interessante ricostruzione e rilettura – attuata da una giurista attenta alle sottostanti realtà economiche e sociali ed alla loro evoluzione storica – di un ambito tematico quanto mai complesso. Il volume cerca infatti di leggere la vicenda dei servizi dell'impiego in Italia, ed in particolare dei servizi pubblici per l'impiego (SPI, d'ora in poi), all'interno della vicenda più complessiva dell'intervento pubblico di regolazione del mercato del lavoro.

Tengo a precisare che il mio invito alla lettura di questo testo non deriva dal fatto che io sempre ne condivida le tesi: ne è testimonianza l'uso di alcuni miei scritti fatto dall'Autrice in conclusione del suo volume (cfr. il paragrafo 6 del capitolo conclusivo del volume), ove alcuni miei scritti sono adoperati proprio per esporre, in opposizione, cosa l'A. stessa invece propugni. Visto che non è però per veder riaffermate le proprie opinioni che di solito si legge un libro, leggere questo libro è per me stata un'esperienza molto utile e che senza dubbio consiglio. Visto che, il dissenso è il sale del progresso intellettuale, è sui punti di dissenso che per molti aspetti mi concentrerò in questa mia prefazione.

Pur sinteticamente è però necessario sottolineare come l'importanza del volume sia nel tentativo che esso fa rileggere la vicenda dei SPI in Italia come tassello della più complessiva regolazione del mercato del lavoro. Ciò consente all'A. – e su questo vi è senz'altro un punto di consenso da parte del sottoscritto – di chiarire come le riforme introdotte in Italia da dieci e più anni, da governi di diverso colore politico, non vadano lette come una semplice liberalizzazione e privatizzazione del mercato del lavoro e dei meccanismi di intermediazione nello stesso, quanto come una deregolamentazione, o più precisamente ri-regolazione, degli stessi. La chiave di lettura delle vicende italiane proposta dall'A., anche grazie alla prospettiva storica e comparatistica abilmente adoperata nel volume, consente infatti di vedere come l'Italia, non solo non sia stata l'unico Paese ad abbandonare il monopolio pubblico e l'ostracismo nei confronti dell'intermediazione privata (ché semmai siamo stati tra i più ritardatari nel

muoverci in tale direzione), ma abbia introdotto quello che è un regime misto, di coesistenza tra pubblico e privato.

Nel volume l'A. distingue tra tre modelli diversi di governance del mercato del lavoro: quello della riserva al settore pubblico dell'attività di intermediazione; quello di mercato puro, in cui l'attività degli intermediari privati è permessa e nessun intervento pubblico è presente, salvo che per quanto riguarda la fissazione delle regole generali di funzionamento dell'economia (ivi incluse quelle eventualmente concernenti le modalità di costituzione del rapporto di lavoro o il contrasto di pratiche discriminatorie nei meccanismi di intermediazione e selezione del personale); quello, per l'appunto, misto, in cui lo Stato regola, in maniera più o meno pregnante, l'accesso e l'operatività degli intermediari privati e, al tempo stesso, interviene con propri specifici obiettivi nella fornitura di servizi concreti, adoperando proprie strutture o ingaggiando "contrattualmente" strutture ed operatori privati o comunque non statuali.

L'A. nella sua esposizione di fatto poi però svuota i primi due modelli — che vengono relegati ad episodi storici lontani dall'attualità di un Paese avanzato quale è l'Italia. Tale svuotamento mi pare un po' frettoloso. È debole l'argomentazione che esclude il modello puramente privatistico dal novero dell'immaginabile, anche in via di principio e non solo dal punto di vista dell'attualità politica immediata. Posto che l'attività degli intermediari privati, e più in generale le regole generali del mercato del lavoro, possono essere più o meno pregnanti, a seconda di quanto si ritenga che la regolazione pubblica debba intervenire a correzione di quelli che sarebbero gli spontanei equilibri di mercato, credo infatti che la presenza di un operatore pubblico che fornisca servizi per l'impiego (direttamente o ingaggiando terzi) sia sempre da giustificare e da non dare per scontata. Fornire servizi pubblici per l'impiego, va tra l'altro ricordato, è cosa diversa dal vigilare sul rispetto di determinate regole da parte degli intermediari privati. In altri termini, il passaggio da un regime privatistico ad uno misto non è logicamente insito nel fatto che vi siano quelli che noi economisti chiamiamo fallimenti del mercato — che ben potrebbero essere affrontati con un'opportuna regolamentazione — o dalla presenza di obiettivi pubblici specifici — ed in effetti vedremo che le modalità di raggiungimento di questo, anche nei regimi misti, possono essere alquanto varie.

Altrettanto poco condivisibile mi pare l'esclusione del regime pubblicistico dal novero delle soluzioni oggi ragionevoli sulla base di considerazioni di mera natura empirica, legate all'ineffettività del regime di monopolio pubblico nella storia italiana. Vi è qui il rischio di essere ingenerosi — cadendo nel vizio atavico dell'intellettualità italiana di ritenere certe cose in astratto bellissime ma poi rovinare dalla nostra incapacità implementativa (l'A. sottolinea di non potere

“escludere, in via di principio, che diverse forme di attuazione concreta del modello pubblico di governance potrebbero di fatto rivelarsi più efficienti di quelle effettivamente sperimentate” in Italia), laddove è ben noto che non vi alcun caso al mondo di regime pubblicistico davvero funzionante su scala universale – e poco attenti alle ragioni di fondo che rendono quel modello inattuabile. Il punto che mi pare poco considerato in proposito è che vi sono esempi ben funzionanti di regime monopolistico dell’intermediazione, ma tutti relativi alla scala di una singola professione piuttosto circoscritta, per la quale l’imposizione (e non potrebbe essere altrimenti, ché altrimenti troppo forti sarebbero le spinte ad eludere le regole prefissate) di una clearing house centralizzata a cui vengono fatte affluire tutte le candidature, con relativo ordine di preferenza sui posti vacanti esistenti in precedenza comunicati ed a tutti noti, può consentire di evitare molti inconvenienti e costi di un sistema atomistico di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Senza qui entrare nel dettaglio, segnalo, soprattutto ai non economisti che credo siano la maggioranza tra i lettori di questo volume, le ormai ventennali ricerche di Alvin Roth su tali tematiche (i casi di successo riguardano soprattutto alcune professioni mediche e paramediche specializzate) ed il vivace recente dibattito, tra economisti così come tra giuristi, sulla compatibilità o meno di sistemi centralizzati e forzosi di clearing house con i principi antitrust. Ciò che rende inattuabile e inefficiente un sistema del genere, di canalizzazione attraverso un’unica clearing house centralizzata (che laddove esistesse non potrebbe che essere in mano pubblica!) di tutti gli incontri tra lavoratori e posti di lavoro è la multidimensionalità del problema laddove si abbia a che fare con una molteplicità di professioni, per di più in continua ed imprevedibile evoluzione. È questa crescente complessità che ha reso sempre più inefficienti, e di fatto inattuate ché aggirate da imprese e lavoratori al tempo stesso, le previsioni del vecchio monopolio pubblico; per quanto possa aver giocato un ruolo l’inefficienza della nostra burocrazia, non credo che cambierebbe alcunché l’aver a disposizione, ad esempio, la tante volte decantata burocrazia d’oltralpe.

Forzato o meno che sia il restringere il campo, di fatto, ai soli regimi misti, l’A. efficacemente comunque dimostra come, all’interno del regime misto, vi siano poi concretamente molte possibili articolazioni. Di fatto, le diverse articolazioni del regime misto che vengono discusse lasciano perciò spazio ad un ampio e significativo novero di alternative su cui utilmente concentrare l’attenzione, la trattazione nel volume delle questioni concretamente rilevanti all’interno del regime misto fornendo al lettore un indubbio valore aggiunto. In particolare l’A. si sofferma su due rilevanti linee di demarcazione, tra loro non sovrapponibili, che discriminano i vari possibili regimi misti: quella tra sistemi in cui la coesistenza (tra pubblico e privati) è libera e sistemi in cui questa è fortemente regolamenta-

ta; quella tra sistemi in cui i servizi pubblici sono prodotti in house da strutture pubbliche dedicate e sistemi in cui invece la concreta fornitura dei servizi è affidata, contrattualmente e/o convenzionalmente, a provider diversi.

Non tutti gli aspetti di queste due linee di demarcazione appaiono, a parer di chi scrive, convincenti. Quanto alla prima, sarebbe forse più utile distinguere ulteriormente a seconda che l'operatività dei privati sia più o meno fortemente regolamentata – si tenga conto che non tutta l'operatività dei privati si estrinseca in relazione al sistema pubblico, per cui la pregnanza della regolamentazione può essere più o meno forte ed intrusiva anche con riferimento a questa componente della loro attività – ed a seconda della presenza o meno di “privilegi” in capo all'operatore pubblico – ché questi privilegi, se non attentamente circoscritti a compensazione di particolari obblighi di servizio a carico di questo, possono distorcere il più complessivo gioco concorrenziale tra operatori diversi nel mercato dei servizi e dell'intermediazione. Quanto alla seconda, convince poco nell'esposizione dell'A. il trattare alla stessa stregua la delega, dal fornitore pubblico al subfornitore privato, di natura contrattuale – un rapporto in cui per definizione si cerca di ben precisare l'oggetto della fornitura affidata al privato, anche laddove ci si riferisca non a singoli e specifici servizi (un corso di formazione, ad esempio) ma a pacchetti integrati di servizi che afferiscano il trattamento di determinati utenti (in altri termini laddove provider privati siano richiesti di “prendersi in carico” certi utenti a cui il pubblico vuole garantire certe prestazioni o porre in capo certi obblighi) – e quella di natura convenzionale, in cui certi provider privati, in qualche modo selezionati, sostituiscono l'operatore pubblico di cui si presuppone acquisiscano le prerogative. Su quest'ultima questione ritornerò in conclusione, perché da ciò deriva un importante punto di dissenso con le conclusioni dell'A. Preliminarmente mi preme sottolineare, e concordare con l'A. sulla distinzione e non sovrapponibilità delle due linee di demarcazione esposte nel volume. È questo che rende la casistica discussa nel volume quanto mai ricca ed articolata.

La natura più o meno pregnante della regolamentazione dei privati – il loro essere tollerati o ampiamente riconosciuti e valorizzati, il loro essere sottoposti a limiti più o meno restrittivi all'accesso ed all'operatività – nulla a che fare con la dimensione e modalità operativa – in house o contrattualistica – della fornitura di servizi pubblici propriamente detti. Enfatizzare questa non sovrapponibilità dei due piani pone l'A. un passo avanti rispetto alle sterili polemiche che ancora troppo spesso in Italia si hanno tra fautori dell'apertura ai privati, che immaginano che da ciò possa derivare ipso-facto la chiusura di un servizio pubblico, e quanti temono che il riconoscimento ormai fatto dalla nostra normativa

della presenza di operatori privati possa comportare una rinuncia al perseguimento di specifici e significativi obiettivi propri di un operatore pubblico.

Prova provata di questa non sovrapponibilità credo sia la connotazione concreta dei diversi Paesi ben esposta nel volume: il regime liberistico di operatività dei privati che ormai caratterizza il Regno Unito quanto i Paesi nordici si associa infatti a una significativa dimensione dell'intervento diretto da parte dell'operatore pubblico. Un regime "liberale" quanto all'operatività dei privati non è perciò di per sé in contraddizione con una significativa presenza di obiettivi specifici dell'intervento pubblico. A ben vedere, la liberalità del regime di regolamentazione dei privati in quei Paesi altro non è che un'applicazione del generale regime di ridotta protezione e regolamentazione che in quei Paesi caratterizza la produzione di pressoché tutti i beni e tutti i servizi (dal commercio al dettaglio alla produzione di energia, dai servizi professionali alla produzione di manufatti). Essa non pregiudica la pregnanza e significatività degli interventi dell'operatore pubblico che, quale che ne siano le modalità concrete di espletazione (peraltro in molti di quei casi ancora prevalentemente in house), sono in quei Paesi (specie in quelli nordici) connessi con l'esigenza di porre in essere interventi complementari all'operare del sistema di welfare, ed in particolare di sussidi di disoccupazione piuttosto generosi. Se un'osservazione critica va fatta al volume della Spattini è in proposito semmai quella di non discutere a sufficienza di questo forte legame empirico che esiste tra significatività dell'intervento pubblico e ammortizzatori sociali, del fatto cioè che il sottosviluppo di questi nel nostro Paese è un'importante fattore che spiega perché l'operatore pubblico poco si sia posto obiettivi diversi da quelli della semplice fluidificazione del mercato dell'intermediazione (una fluidificazione che un regime liberistico in via generale è già in grado di ottenere direttamente e potrebbe non richiedere alcun intervento pubblico). La considerazione è importante non solo da un punto di vista storico. Come ho argomentato nel volume su queste materie scritto con Salvatore Pirrone e più volte citato dall'A., l'inesistenza di un operatore pubblico e/o di modalità di intervento di tale tipo nel campo dei servizi pubblici per l'impiego rende oggi difficile accrescere la generosità degli ammortizzatori sociali, per via dei rischi di esplosione della spesa e degli inconvenienti che ammortizzatori molto generosi potrebbero produrre nel mercato del lavoro.

Non è in questa parziale omissione il mio maggior rilievo critico al volume della Spattini. Il punto cruciale, già ricordato e su cui vorrei brevemente ritornare, è l'equiparazione che nel volume viene quasi prospettata tra definizione contrattuale e convenzionale della delega della fornitura concreta di servizi pubblici a provider privati. Più in generale mi sembra che l'A. perda un po' il senso delle differenze che invece esistono nelle tre linee di tendenze diffusamente presenti in

ambito internazionale ed a cui il libro dedica interessanti e ricche descrizioni: il management by objectives nell'operatività dell'attore pubblico, che in molti casi è legato all'agenzificazione della PA, con netta separazione tra livello politico-istituzionale e struttura operativa la cui attività concreta è guidata da una forte mission più che da regole e procedure formali (in sostanza tutto il contrario della nostra PA!); la reciprocità dei rapporti tra utenti e servizi pubblici, lungo le linee del c.d. mutual obligation principle, in base al quale il disoccupato ha diritto al supporto dei SPI ed all'accesso al sistema di welfare ma ha anche dei precisi doveri di "attivazione" e di ricerca di una nuova occupazione; il contracting out di servizi specifici o di interi pacchetti di servizi, fino all'assegnazione di determinati utenti dei SPI a provider privati che si "prendano in carico" gli stessi come persone e non solo come destinatari di singoli servizi concreti.

Vedere tutte queste cose come diverse espressioni del contrattualismo pare poco proficuo. È vero che in tutte e tre i casi si fa spesso ricorso alla logica ed al linguaggio dei contratti (rispettivamente tra il governo ed un'agenzia pubblica, tra l'operatore dei servizi e l'utente degli stessi, tra il committente pubblico e il provider privato). Si tratta però di contratti di tipo ben diverso. Soprattutto, e qui vengo al dissenso già prima anticipato, vi è ben poca parentela tra la logica contrattuale che lega committente pubblico e provider privato e l'identificazione in via convenzionale di soggetti privati che sostituiscano il primo. Nella logica contrattuale, è essenziale l'insacco di processi concorrenziali tra i diversi provider e la "bontà" del contratto è nel fatto che questo definisca una struttura di incentivi che porti il provider privato ad interiorizzare gli obiettivi del committente pubblico; regola generale è perciò il riferimento agli obiettivi, anziché agli strumenti ed agli input spesi — questa essendo la principale motivazione della tendenza diffusa a ricorrere a provider privati che si "prendano in carico" gli utenti anziché essere pagati a piè di lista in base ai singoli servizi posti in essere — e la capacità del committente pubblico di governare soprattutto le fasi iniziali e terminali del processo, per evitare che il provider si selezioni i casi più facili e per valutare gli effetti (più che le caratteristiche concrete) dei servizi posti in essere. Nella logica convenzionale invece si presume, appunto convenzionalmente, che determinati operatori interiorizzino gli obiettivi del committente pubblico: manca la tensione alla selezione competitiva dei provider con costi più bassi e la sostituzione di questi all'operatore pubblico non lascia a questo il controllo delle fasi iniziali e finali del processo, essenziali invece ai fini di monitoraggio prima esposti.

L'impressione di chi scrive è che quella di sostituire l'operatività di un soggetto pubblico forte — eventualmente con il ricorso a vere e proprie commesse assegnate a provider privati selezionati con modalità concorrenziali e quindi al mi-

nor costo possibile – con la identificazione presuntiva di soggetti privati che possano surrogarne le funzioni sia una tentazione da cui sarebbe bene rifuggire. Una cosa è un approccio liberale alla presenza di operatori privati, orientati o meno che siano al profitto, nel mercato dell’intermediazione in quanto tale. Altra cosa è però pensare che determinati provider privati possano surrogare in toto un eventuale soggetto pubblico con obiettivi suoi specifici che vadano al di là della generica fluidificazione del mercato. Si può capire facilmente la ratio di questa opzione – il mobilitare, per finalità pubbliche, risorse ed energie private in un periodo storico in cui è difficile immaginare che vi sia abbondanza di risorse finanziarie per i SPI – ma se ne dovrebbero anche tenere in conto i pericoli. Vi è infatti il rischio di eludere la necessità di investire quelle risorse essenziali per l’operare di un soggetto pubblico forte che – direttamente o tramite meccanismi di sub-contracting – agisca da pendant di un sistema di ammortizzatori sociali più generosi. Il rischio è anche quello che la mancata chiarezza sui compiti di privati e sistema pubblico finisca col distorcere i normali meccanismi concorrenziali nel mercato dell’intermediazione e nella fornitura di servizi, favorendo indebitamente la posizione concorrenziale di alcuni provider “convenzionalmente” identificati come soggetti da privilegiare.

PAOLO SESTITO