

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO



DIPARTIMENTO DI SCIENZE UMANE, FILOSOFICHE E DELLA
FORMAZIONE

DOTTORATO DI RICERCA IN PROCESSI PEDAGOGICO-DIDATTICI E
DELL'ANALISI POLITICO-SOCIALE

Curriculum: Sociologia, analisi sociale e politiche pubbliche

XI CICLO

*Il ruolo degli attori pubblici e privati nella definizione
delle politiche attive del lavoro: una valutazione comparativa tra
Spagna e Italia*

Coordinatore:
Ch.mo Prof.
MINICHELLO GIULIANO

Tutor:
Ch.mo Prof.
ALIBERTI SABATO

Candidata:
Dott.ssa
IADAROLA MARIA

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

Ringraziamenti

Il dottorato, ha rappresentato un percorso di crescita professionale ma anche e soprattutto personale. Nuove consapevolezze, nuovi traguardi, l'acquisizione continua di conoscenze hanno caratterizzato questi ultimi tre anni. Ciò non sarebbe stato possibile senza il supporto di alcune persone, che voglio sentitamente ringraziare.

Ringrazio il mio tutor, prof. Sabato Aliberti, per la disponibilità a dirimere i miei dubbi durante la stesura di questo lavoro e per i consigli rispetto alla tesi e rispetto alla vita.

Ringrazio il dott. Davide Bubbico, per spronarmi continuamente ad affrontare sfide che da sola non saprei fronteggiare; lo ringrazio per la sua disponibilità, per la sua presenza e per avermi sempre esortato a dare il meglio.

Ringrazio il mio tutor spagnolo, prof. Juan Gorelli Hernández, per avermi avvicinato alla disciplina del diritto del lavoro; lo ringrazio per la infinita disponibilità e per l'affetto paterno che mi ha dimostrato. Grazie a lui mi sono sentita parte della comunità andalusa.

Ringrazio i miei genitori per il supporto e i consigli soprattutto quando ero lontana. Sono molto orgogliosa di loro.

Ringrazio Fabio, per la stabilità, per la pazienza e per aver appoggiato con amore le mie scelte.

Ringrazio Katia e Giuseppe, veri pilastri della mia vita. Li ringrazio per quanto si prodigano a supportarmi.

Ringrazio Michela, per la grande amicizia che mi dimostra. Rappresenta di certo, uno dei doni più autentici che mi ha fatto la città di Siviglia.

Ringrazio Manuela e Samantha, perché hanno vissuto le mie esperienze negative e positive, come se fossero le proprie.

Ringrazio Lucia F., per le dolci soste che mi ha concesso e per avermi dimostrato in più occasioni che la sua casa è anche la mia.

Ringrazio Mariangeles e Isabel, per l'amicizia incondizionata che mi hanno dimostrato; per avermi incluso dal primo giorno nella loro vita; per avermi insegnato più di quanto io potessi sperare della cultura andalusa. Probabilmente una vita non mi basterà per ricambiare lo stesso affetto.

Ringrazio Reyes e Lucia, per l'attenzione e l'interesse che hanno avuto verso le mie problematiche a Siviglia. È stato davvero un onore per me conoscerle.

Ringrazio Salvatore e Maria, perché mi hanno insegnato la costanza, la perseveranza e il sorriso. Sono i fari che illuminano la mia vita. Questa tesi è dedicata a loro.

INDICE

Introduzione	5
Capitolo 1	11
Il contributo delle politiche pubbliche alla problematiche delle società globali e complesse	11
1.1 Le politiche pubbliche: definizioni e obiettivi.....	11
1.2 L'origine e l'evoluzione delle politiche pubbliche nello Stato moderno	16
1.3 Origini e indirizzi dell'analisi delle politiche pubbliche	19
1.3.1 <i>Le caratteristiche e la costruzione del processo di policy making</i>	25
1.4 Le politiche pubbliche come politiche sociali	37
1.4.1 <i>Le politiche sociali: riferimenti teorici e spunti interpretativi</i>	44
1.5 Alcune osservazioni conclusive	47
Capitolo 2	49
Le principali evoluzioni delle politiche del lavoro in Italia: verso un modello di attivazione e flessibilità	49
2.1 Le politiche del lavoro: definizioni e aspetti generali	49
2.2 L'evoluzione delle politiche del lavoro in Italia: un tentativo riuscito per fronteggiare le frizioni nel mercato del lavoro?	60
2.2.1 <i>Le politiche del lavoro in Italia dal secondo dopoguerra agli anni '80</i>	61
2.2.2 <i>Le politiche del lavoro in Italia degli anni '90</i>	66
2.2.3 <i>Le politiche del lavoro in Italia dal 2000 ai giorni nostri</i>	70
2.3 Gli scenari attuali e gli orientamenti europei in tema di politiche del lavoro	79
2.3.1 <i>La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro</i>	81
2.4 I Servizi per l'impiego e la spesa per le politiche del lavoro in Italia	85
2.5 Alcune osservazioni conclusive	91
Capitolo 3	94
Le dinamiche occupazionali in Italia secondo le principali caratteristiche del mercato del lavoro	94

3.1 Le tendenze demografiche recenti e le conseguenze sul mercato del lavoro in Italia	95
3.2 Le dinamiche dell'occupazione nel mercato del lavoro italiano secondo tre aspetti: la terziarizzazione, l'immigrazione e l'aumento della partecipazione femminile.....	98
3.3 La disoccupazione in Italia: la persistenza di un modello mediterraneo	105
3.4 Il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro italiano	111
3.5 Il mercato del lavoro italiano nella crisi	116
Capitolo 4	120
Le dinamiche del mercato del lavoro in Campania tra disoccupazione e lavoro a termine. Il ruolo delle politiche del lavoro	120
4.1 Il mercato del lavoro campano tra disuguaglianze di genere e scoraggiamento	121
4.2 Tre nodi del mercato del lavoro campano: disoccupazione, flessibilità e lavoro sommerso.....	125
4.3 Le politiche del lavoro in Campania e le tentate soluzioni per le problematiche occupazionali.....	131
<i>4.3.1 Quali politiche del lavoro in Campania nello scenario della crisi occupazionale?</i>	<i>136</i>
4.4 Alcune riflessioni finali	140
Capitolo 5	143
Le dinamiche occupazionali in Spagna e Andalusia tra disoccupazione strutturale e concatenamento di riforme	143
5.1 Gli indicatori demografici in Spagna e la presenza degli immigrati: quali effetti sul mercato del lavoro?.....	145
5.2 Il mercato del lavoro spagnolo tra aumento della partecipazione femminile e incremento dell'occupazione a termine	152
5.3 Il mercato del lavoro in Andalusia: l'evidenza dei divari territoriali e la penalizzazione della componente giovanile	161
5.4 Un'altra riforma del mercato del lavoro in Spagna: stessi problemi, stesse soluzioni?.....	169

Capitolo 6	174
Le politiche del lavoro in Spagna tra incentivi per l'occupazione e formazione professionale.....	174
6.1 La gestione del mercato del lavoro in Spagna tra servizi pubblici e privati.....	175
6.1.1 <i>I Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI)</i>	175
6.1.2 <i>I Servizi privati di intermediazione</i>	184
6.2 Le politiche di incentivo all'occupazione e le opportunità di inserimento lavorativo per i soggetti deboli del mercato del lavoro	192
6.2.1 <i>Gli incentivi a favore della contrattualizzazione a tempo indeterminato e a tempo determinato</i>	200
6.3 La formazione professionale come canale privilegiato per l'inserimento occupazionale: il caso spagnolo	204
6.3.1 <i>La formazione della domanda e l'aggiornamento delle competenze nell'ottica del life long learning nell'esperienza spagnola</i>	210
6.3.3 <i>La formazione alternata al lavoro come principale strumento di occupabilità</i>	214
6.4 Alcune riflessioni conclusive.....	215
Capitolo 7	217
Le politiche attive del lavoro in Andalusia e in Campania: il ruolo degli attori istituzionali	217
7.1 Premessa: obiettivi e ipotesi di ricerca	217
7.2 La metodologia utilizzata e i testimoni privilegiati intervistati.....	220
7.3 Mercato del lavoro e politiche del lavoro: il caso della Campania	224
7.3.1 <i>Il mercato del lavoro campano tra disoccupazione e ridotta domanda di lavoro qualificata</i>	224
7.3.2 <i>Le politiche del lavoro in Campania tra deficit istituzionale e crisi industriale</i>	229
7.4 Mercato del lavoro e politiche del lavoro: il caso andaluso	235
7.4.1 <i>Il mercato del lavoro andaluso tra abuso dei contratti di lavoro a termine e divari formativi</i>	235

7.4.2 <i>Le politiche del lavoro in Andalusia e la necessità di maggiore concertazione tra gli attori istituzionali locali</i>	240
7.4.3 <i>Alcune riflessioni sulle osservazioni dei testimoni privilegiati campani e andalusi</i>	244
7.5 <i>L'esperienza di due programmi di politica attiva. Un confronto</i>	245
7.5.1 <i>Il programma Inla2</i>	246
7.5.2 <i>Experiencias Profesional para El Empleo - EPES</i>	251
7.6 <i>La valutazione dei programmi In.La2 ed Epes</i>	254
7.6.2 <i>Il programma Inla2</i>	254
7.6.1 <i>Il programma EPES</i>	258
7.7 <i>Quale riflessione conclusiva</i>	263
Conclusioni	265
Appendice	270
Bibliografia	274

Introduzione

Le politiche pubbliche rappresentano un campo molto interessante di osservazione e di esperienza del mutamento politico e sociale, e consentono di trattare adeguatamente i «*social problems*, giocando su intrecci sperimentali di anticipazione e flessibilità, predisposizione *ex-ante* di risorse e soluzioni e ricerca *in itinere* di nuovi problemi e di nuove configurazioni sociali e istituzionali capaci di diventare sia risorsa che soluzione»¹. Le politiche pubbliche concernono svariate decisioni prese da diversi individui ed organizzazioni; esse possono essere modellate da politiche precedenti e sono frequentemente legate a doppio filo ad altre decisioni con le quali non sembrano apparentemente correlate»². Secondo questa prospettiva, l'analisi delle politiche pubbliche, che ha il fine di spiegare le dinamiche del processo di *policy* e le caratteristiche del contenuto della politica stessa, si configura come quella specifica branca di studio attraverso cui vengono ricostruiti in profondità i processi di formulazione e attuazione delle decisioni aventi rilevanza collettiva³.

In questo quadro, le politiche del lavoro, inserite nelle più generali politiche sociali, svolgono un ruolo fondamentale nei contesti socio-economici con elevate problematiche occupazionali. Gli obiettivi principali che si prefiggono le politiche del lavoro, riguardano la garanzia «dell'occupazione effettiva e in ogni caso dell'occupabilità delle forze di lavoro, anche assicurando la formazione richiesta dalle esigenze di competitività delle imprese sui mercati mondiali, oltreché la garanzia di un sostegno reddituale a chi è in attesa di un reinserimento lavorativo o alla ricerca di un primo o di un nuovo lavoro»⁴.

Negli ultimi venti anni, in Italia, così come nel resto dei Paesi europei, si è avuto un incisivo processo di rinnovamento delle politiche del lavoro, spinto dalla necessità di mutare le forme di governo e di regolazione di un mercato del lavoro in profonda trasformazione. Le dinamiche economiche e sociali relative, sia alla struttura produttiva che alla popolazione attiva, hanno generato a partire dagli anni '90, diversi mutamenti riferiti sia alla durata e alla tutela del lavoro, sia alle nuove modalità di impiego, che si

¹ Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, 2006, p. 222.

² Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino, 2003, p. 11.

³ Donà A., *Introduzione alle politiche pubbliche*, Laterza, 2010.

⁴ Grasselli P. Montesi C., *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, Franco Angeli, 2010, p. 9.

riflettono in Italia in un lavoro sostanzialmente più diversificato e plurimo⁵. In questo contesto i nuovi profili di rischio si concentrano tra i lavoratori dequalificati e mal pagati, tra le persone più giovani, che spesso scivolano nello stato di inattività, di disoccupazione o di occupazione precaria. Come buona parte della letteratura internazionale ha sottolineato, la maggior parte dei modelli di *welfare*, solo parzialmente è riuscita a tutelare questi soggetti, che attualmente, continuano a rimanere emarginati rispetto all'ambito occupazionale⁶. La condizione di disoccupazione, infatti, scivola dal ritenersi un mero peggioramento della propria condizione economica a causa della perdita di un lavoro, ha anche ripercussioni sociali e psicologiche, poiché può generare esclusione sociale e provoca, quanto più si protrae nel tempo, un progressivo scoraggiamento che induce chi non possiede un lavoro a ritenersi incapace di trovarlo⁷.

L'attuale assetto normativo e istituzionale del mercato del lavoro, che dipende anche dai dettami della politica dell'Unione Europea in materia, indirizza i governi nazionali, sia verso l'attento e delicato impegno di disegno e di programmazione delle politiche attive del lavoro, sia verso la corretta attribuzione delle risorse finanziarie in coerenza con le caratteristiche e i fabbisogni del mercato del lavoro locale. In relazione all'obiettivo di garantire maggiore e migliore occupazione per le forze lavoro, le politiche attive hanno acquisito una loro precisa centralità, poiché mirano a reintrodurre i disoccupati e gli inoccupati in una dimensione attiva del mercato del lavoro. L'esigenza di dare risposte in termini di opportunità di lavoro alle fasce deboli della popolazione, attraverso idonee politiche attive è ancor più rilevante in realtà come quelle dell'Italia e della Spagna, nelle quali permangono anche elevati squilibri regionali come dimostrano il caso della Campania e dell'Andalusia, che rappresentano del resto, le due aree territoriali a livello regionale oggetto di questo lavoro per ciò che riguarda l'implementazione delle politiche del lavoro a livello locale.

I programmi di politica attiva del lavoro si definiscono come un insieme di azioni che vanno dalla scelta delle finalità e delle priorità dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, all'individuazione degli strumenti, alla gestione efficiente dei provvedimenti

⁵ Cortellazzi S., Spreafico S., *Il lavoro sostenibile. Politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale*, Franco Angeli, 2004.

⁶ Sul tema si rimanda alla lettura di Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia*, il Mulino, 2006; Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare: Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, 2008.

⁷ Borghi V. (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro. Contributi per la comprensione dei processi di esclusione sociale e delle problematiche di policy*, Franco Angeli, 2003.

e alla verifica dell'efficacia degli interventi attuati⁸. Nello specifico, il disegno di una politica attiva del lavoro, generalmente derivante dalla concertazione tra diversi attori istituzionali, costituisce uno dei momenti cardine per l'attuazione e l'efficacia della politica stessa, poiché in questa fase, si stabiliscono con chiarezza obiettivi, finalità, destinatari e modalità di attuazione. Generalmente, in questi paesi dove prevale un approccio concertativo nelle relazioni tra lo stato e le parti sociali, nella fase di definizione di una politica attiva del lavoro, i governi si confrontano con le parti sociali, e insieme approdano alla selezione e all'implementazione di specifiche politiche, tutelando gli interessi di cui ognuno di essi è portatore. Questo modello di confronto, nel corso del tempo, si è riversato sempre di più a livello territoriale anche per effetto del decentramento legislativo e organizzativo, su diversi temi di intervento, alle Regioni quali organismo di governo locale e più prossime alla comprensione delle problematiche territoriali.

L'oggetto di questo lavoro riguarda pertanto l'analisi e la definizione delle politiche del lavoro e nello specifico l'analisi di due strumenti di politica attiva del lavoro promossi in due contesti regionali dell'Italia e della Spagna, la Campania e l'Andalusia, che presentano diverse caratteristiche comuni, a partire proprio dalle principali dinamiche del mercato del lavoro.

I due programmi di politica attiva del lavoro analizzati sono stati promossi nello stesso periodo di tempo e sono risultati simili, sia per l'impianto, sia per quel che riguarda gli obiettivi. In particolare, l'analisi si è concentrata sulle fasi iniziali di definizione del programma per terminare con quella relativa ai risultati raggiunti e alla valutazione complessiva dell'efficacia della politica sul piano del funzionamento e dell'esito occupazionale.

L'ipotesi di fondo di questo lavoro è che il forte intreccio ormai esistente tra assetto istituzionale del mercato del lavoro, funzioni conferite, capacità di gestione e disegno dei provvedimenti, influenzi in modo determinante l'esito degli interventi posti in essere.

Inoltre non si deve dimenticare che ogni programma risente delle dinamiche economiche e del contesto istituzionale di riferimento, così come ogni mercato del

⁸ Borzaga C., Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, 2004.

lavoro ha proprie modalità di funzionamento che non possono prescindere dalle istituzioni sociali che lo regolano o che più semplicemente con questo si interfacciano⁹.

La tesi è organizzata in sette capitoli. Nel primo capitolo, abbiamo introdotto il tema delle politiche pubbliche, riferendoci ai principali studi in letteratura. Riflettendo sui modelli di *policy cycle*, vale a dire, sull'intero processo che interessa una politica pubblica, dalla sua definizione alla sua chiusura e valutazione, si comprende quali sono i fattori che occorrono per ricostruire il campo di vincoli e opportunità in base ai quali gli attori si muovono. Inoltre, abbiamo analizzato l'apparato teorico di riferimento delle politiche sociali, le quali rappresentano un campo di applicazione piuttosto vasto e importante delle politiche pubbliche.

Nel secondo capitolo, l'attenzione si è concentrata sulle politiche del lavoro, che costituiscono con le politiche socio-assistenziali, sanitarie e pensionistiche, i quattro campi di intervento delle politiche sociali. L'analisi ha riguardato l'evoluzione delle politiche del lavoro in Italia dal dopoguerra ad oggi per comprendere come si è delineato il concetto di politica attiva del lavoro, il quale progressivamente si è affiancato a quello di politica passiva. Nelle conclusioni del capitolo ci siamo soffermati, inoltre, sul ruolo svolto dai Servizi per l'impiego nell'attività di intermediazione nel mercato del lavoro e sul tipo e i livelli di spesa delle politiche del lavoro dell'Italia nel confronto con gli altri Paesi Europei.

Nel terzo capitolo, sono state delineate le principali tendenze di lungo e di breve periodo del mercato del lavoro nazionale, tendenze che mostrano oggi uno scenario segnato soprattutto da profonde differenze territoriali, dalla prevalenza del lavoro temporaneo, da nuove e recenti evoluzioni delle dinamiche di emigrazione/immigrazione e da una disoccupazione strutturale simile a quella degli altri Paesi dell'Europa mediterranea.

Nel quarto capitolo, l'attenzione si è concentrata sul mercato del lavoro campano, dove coesistono rilevanti criticità e problematiche strutturali. In quest'area sono particolarmente gravi le tendenze relative al permanere di un elevato peso del lavoro sommerso, al consolidamento di una disoccupazione strutturale, alla diffusione dei contratti atipici e alle profonde disuguaglianze di genere che spesso determinano un mercato del lavoro particolarmente escludente per la componente femminile. In questo

⁹ Solow R., *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, il Mulino, 1994.

contesto, sono state prese in considerazione le politiche del lavoro promosse, negli ultimi anni, a livello regionale, tra cui abbiamo poi individuato anche l'esperienza messa a confronto con il caso spagnolo.

Nel quinto capitolo, al pari di quello precedente, sono state analizzate le dinamiche più rilevanti del mercato del lavoro spagnolo ed in particolare di quello andaluso, anche con riguardo alle più recenti innovazioni introdotte dalle ultime riforme del mercato del lavoro¹⁰. Si tratta, come nel caso della Campania, di un'area territoriale che già prima della crisi del 2008 presentava rilevanti problematiche occupazionali, aggravate dalla diffusione in Spagna, più che negli altri Paesi europei, dalla presenza di una elevata disoccupazione e di un maggiore ricorso al lavoro a termine.

Nel sesto capitolo si è fatto riferimento alle politiche del lavoro in Spagna, volte a garantire l'occupazione delle fasce deboli della popolazione e l'occupabilità delle forze lavoro, assicurando per altro, la formazione richiesta dalle esigenze delle imprese. Così come in Italia, le politiche del lavoro vengono integrate ai Servizi per l'impiego resi sul territorio, con l'obiettivo di sviluppare un mercato del lavoro che incentivi l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Il settimo ed ultimo capitolo, contiene le risultanze dell'analisi comparativa sull'esperienza delle due politiche del lavoro promosse in Campania e in Andalusia. Nella parte iniziale del capitolo abbiamo descritto l'impianto metodologico seguito e le caratteristiche dei testimoni privilegiati intervistati (circa una trentina tra Spagna e Italia) per mettere successivamente a confronto le principali problematiche sul tema del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro emerse in occasione delle interviste qualitative condotte. Successivamente sono stati analizzati dal punto di vista della loro predisposizione legislativa, del target dei beneficiari e dei risultati conseguiti, i due programmi In.La2 (Inserimento al Lavoro) per la Campania ed EPES (*Experiencias Profesionales Para el Empleo*) per l'Andalusia scelti per l'analisi comparativa tra i due contesti nazionali.

¹⁰ La stesura di questo capitolo, come di quello successivo, è stata realizzata in occasione del mio periodo di studio e ricerca in Spagna durato 8 mesi (gennaio–novembre 2011) all'interno del dottorato. In questo periodo, trascorso nel capoluogo della Comunità Autonoma dell'Andalusia, Siviglia, mi sono avvalsa dell'ausilio del professore Juan Gorelli Hernandez, docente di diritto del lavoro presso l'Università di Huelva, in particolare per le tematiche relative all'analisi del mercato del lavoro spagnolo e andaluso e delle riforme legislative in materia di mercato del lavoro.

Dal lavoro di ricerca è possibile affermare, che molteplici sono i fattori che condizionano una politica del lavoro. Nel nostro caso, un coinvolgimento attivo degli attori istituzionali che hanno partecipato al processo di definizione dei programmi analizzati, ha certamente influenzato la fase di attuazione e implementazione degli interventi. Gli accordi neo-corporativi, sono stati determinanti per la definizione coerente degli obiettivi rispetto ai fabbisogni espressi dal territorio. La valutazione degli interventi di politica attiva ha evidenziato, inoltre, che nonostante i due programmi siano stati implementati in aree territoriali con scarsa domanda di lavoro, essi hanno creato molteplici opportunità di inserimento, di formazione e di qualificazione per i partecipanti; in molti casi, più in Campania che in Andalusia, i tirocinanti, alla fine del percorso formativo e professionale sono stati contrattualizzati dall'azienda.

Capitolo 1

Il contributo delle politiche pubbliche alla problematiche delle società globali e complesse

1.1 Le politiche pubbliche: definizioni e obiettivi

La *public policy* vanta una consolidata tradizione di ricerca nata negli anni '50 negli Stati Uniti, paese che conserva il primato nello sviluppo della disciplina, sia in senso cronologico, dato che tutti gli antesignani della materia sono nordamericani, sia perché la maggior parte di dati, riviste e studi continua a provenire da quel paese.

L'affermazione dello studio delle politiche pubbliche nel nord America, si sviluppa prevalentemente all'interno della scienza politica grazie al contributo del pragmatismo e del comportamentismo. Il pragmatismo, che si afferma alla fine dell'800 e che vede in John Dewey il suo massimo esponente¹¹, ha contribuito ad applicare un approccio scientifico ai problemi politici e sociali introducendo concetti chiave come competenza, addestramento professionale, partecipazione e trasparenza, con l'obiettivo di eliminare un metodo di gestione dei beni pubblici basato sulla degenerazione della competizione politica e sullo *spoil system*¹². Il comportamentismo, nato agli inizi del '900, grazie all'attività scientifica di Charles Merriam¹³, ha inteso la scienza politica come un utile strumento non solo per descrivere ma anche analizzare le decisioni assunte dai governi e le ripercussioni che queste hanno sulla collettività. Secondo l'orientamento comportamentista le politiche pubbliche non sono solo il riflesso di istituzioni formali

¹¹ Tra i suoi lavori sull'argomento segnaliamo: Dewey J., *The public and its problems*, Holt, 1927 (trad. it., *Comunità e potere*, La Nuova Italia, 1971); Dewey J., *Logic, the theory of inquiry*, Holt, 1938 (trad. it., *Logica, teoria dell'indagine*, Einaudi, 1949).

¹² Sistema di assegnazione delle più importanti cariche amministrative basato sulla lealtà verso il partito vincitore anziché sulla carriera per meriti professionali. Per maggiori approfondimenti sul concetto di *spoils system*, si rimanda alla lettura di Pasini N., *Lo spoils system fa male alla democrazia? Politica e pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2007.

¹³ Si veda in particolare Merriam C., *New Aspects of Politics*, University of Chicago Press, 1925 citato in Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, 2001.

e di leggi, ma anche di motivazioni e iniziative di individui che plasmano le politiche per i propri fini.

Sin dal suo emergere alla *public policy* si è tentato di attribuire un significato univoco. Tuttavia questa operazione si è rivelata particolarmente complessa dato che le politiche pubbliche non costituiscono fenomeni che si autodefiniscono, ma rappresentano categorie analitiche, i cui contenuti sono spesso definiti dallo studioso che vi si imbatte piuttosto che dallo stesso *policy maker*¹⁴. Le politiche pubbliche, infatti, rappresentano dei costrutti, delle interpretazioni della realtà operate dallo studioso che, di volta in volta, costruisce l'oggetto del proprio lavoro a partire da elementi concreti (leggi, eventi, comportamenti amministrativi, atteggiamenti dei vari attori, percezioni dei destinatari, ecc.), ma soprattutto basandosi sulla strumentazione analitica che gli è più familiare e sulle proprie finalità cognitive¹⁵. Inoltre, gli studi attinenti le politiche pubbliche, implicano l'analisi di diversi fattori che operano congiuntamente: l'ambito di intervento (politica estera, politica dei trasporti, politica del lavoro, politica sanitaria, ecc.), le decisioni prese e il numero di attori coinvolti. Per queste motivazioni, al fine di poter dare una definizione univoca al concetto di «politica pubblica» si deve possedere un alto livello di astrazione in modo da poter comprendere tutti i settori di intervento pubblico e tutti i livelli di governo che ruotano attorno ad una politica¹⁶.

Il tentativo di definire una politica pubblica è già presente a partire dagli anni '50, ma è Thomas Dye all'inizio degli anni '70 che fornisce una prima bussola per districarsi nella complessità del concetto, intendendo le politiche pubbliche come «qualsiasi cosa che il governo scelga di fare o non fare»¹⁷. Seppur questa definizione non permetta di comprendere tutti gli aspetti che ruotano attorno ad una politica pubblica, Dye sottolinea, che l'attore decisivo per la *public policy* è il governo. Ne deriva che,

¹⁴ Hecló H., *Review Article: Policy Analysis* in «British Journal of Political Science», vol. II, Parte 1, 1972, citato in Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino, 2003.

¹⁵ Martini A., Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, 2009.

¹⁶ Sartori propone, questo proposito, un metodo «per collegare universalità e particolarità organizzando le nostre categorie lungo le scale di astrazione, governate dalla regole di trasformazione (sia ascendente che discendente) per la quale la connotazione e la denotazione dei concetti sta in relazione inversa. Al fine di rendere un concetto più generale, ne dobbiamo ridurre le caratteristiche o proprietà. Viceversa, al fine di rendere un concetto più specifico, quindi contestualmente più adeguato, ne dobbiamo accrescere le proprietà o caratteristiche». Sartori G., *Comparazione e metodo comparato*, in Sartori G., Morlino L. (a cura di), *La comparazione nelle scienze sociali*, il Mulino, 1991, p. 40.

¹⁷ Dye T. R., *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972, citato in Howlett M., Ramesh M., *op. cit.*, p. 8.

nonostante le attività degli organi non governativi possano influenzare le azioni degli organi di governo, le decisioni di tali gruppi, non possono essere incluse nell'ampio raggio delle politiche pubbliche. Egli, infatti, evidenzia che il governo è un attore unitario, il quale agisce ispirato da un'unica volontà e che attraverso un singolo atto decisionale può dare vita ad una politica pubblica. Inoltre Dye, mette in risalto che una politica pubblica può implicare la scelta da parte del governo di agire o non agire. Un governo, infatti, può decidere, sia di intraprendere una serie di azioni, sia di non agire, di non elaborare un nuovo programma o semplicemente di mantenere lo status quo.

Successivamente alla definizione apportata da Dye, William Jenkins nel tentativo di spiegare cosa fosse una politica pubblica, la caratterizza come un processo di decisioni interrelate, sia esse intenzionali che non intenzionali, «prese da un attore politico o da un gruppo di attori sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno il potere di prendere decisioni»¹⁸. Secondo questa definizione, Jenkins considera la politica pubblica come un processo in cui il governo affronta i problemi prendendo una serie di provvedimenti che sono condizionati dalla situazione specifica, limitatamente ad un contesto, ovvero da fattori interni (come ad esempio le risorse economiche) e da fattori esterni (propri dell'ambiente internazionale). Inoltre, Jenkins precisa che le politiche pubbliche sono rappresentate da decisioni prese dai governi, per il conseguimento di un obiettivo ritenuto utile o necessario, definendo i mezzi per raggiungerlo. Anche se la definizione fornita da Jenkins, non dà nessun contributo rispetto alla natura degli obiettivi o dei mezzi, offre comunque nuovi criteri di analisi che mancavano nella definizione di Dye. Nonostante il merito delle riflessioni sopra riportate, James Anderson ha fornito una specificazione del concetto, che ha il merito di aggiungere altri due ulteriori elementi di interesse rispetto a Dye e Jenkins. Egli, rifacendosi alla spiegazione data da Dunn¹⁹, definisce una politica pubblica, come «un certo corso d'azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di gestire un problema o una questione di specifico

¹⁸ Jenkins W. I., *Policy analysis: a political and organizational perspective*, Martin Robertson, 1978, citato in Howlett M., Ramesh M., *op. cit.*, p. 9.

¹⁹ Dunn sostiene, infatti, che «le politiche pubbliche rappresentano la risposta ad un problema percepito come pubblico». Per approfondimenti cfr. Dunn, W. N. *Public policy analysis: an introduction*, Prentice Hall 1981, citato in Dente B., *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, 1990, vedi in particolare p. 15.

interesse»²⁰. Questa concettualizzazione, per la prima volta individua nel *problema* il motore che muove il processo di avviamento della politica pubblica. Il governo quindi percepisce, in primo luogo, l'esistenza di un problema o di una questione che giustifica una determinata azione. In secondo luogo, egli evidenzia che all'interno dei governi, spesso le decisioni vengono prese da più gruppi, piuttosto che da un solo gruppo o un solo attore. Sostanzialmente le politiche pubbliche vengono definite come il risultato non solo di molteplici decisioni, ma anche derivanti da molteplici decisori, a volte appartenenti a differenti organizzazioni governative.

Su questo tema, come ha scritto Regonini, i pubblici interventi posseggono una poliedricità di fondo in quanto possono «collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, dipananti per lunghi periodi, con molteplici protagonisti, i quali nonostante i vari sfasamenti, presentano un tratto comune: sono tentativi messi in atto per fronteggiare un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all'opposto adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonarne ogni provvedimento»²¹. Ciò che è, quindi, ritenuto importante è la rilevanza collettiva del problema, sul quale la politica pubblica interviene²².

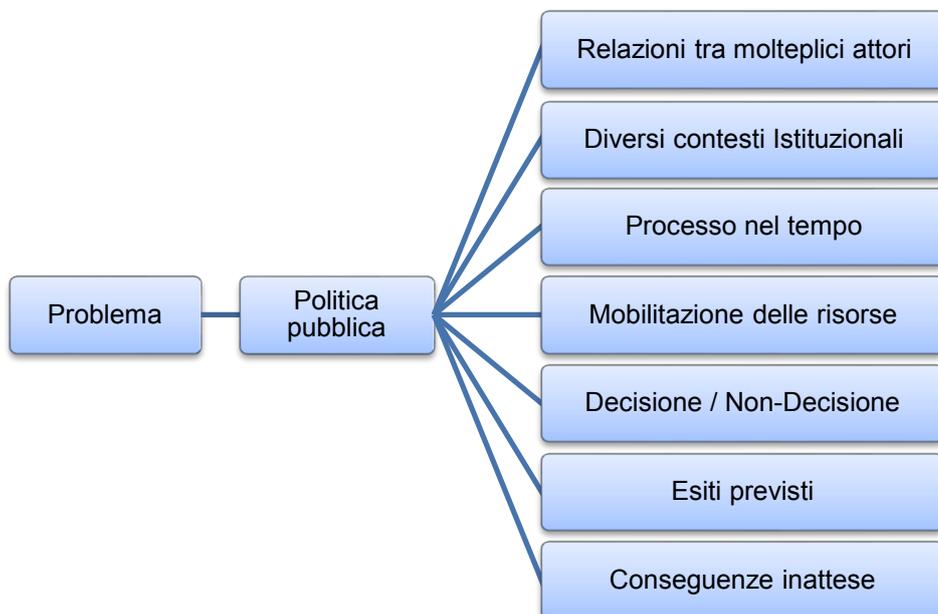
Attraverso l'attenzione posta dai vari autori citati rispetto alla definizione e alle funzioni proprie di una politica pubblica, si comprende che quest'ultima non coincide con le deliberazioni dei governi su un determinato ambito, o con le leggi, decreti e provvedimenti; né fa riferimento a meri programmi ordinati e coerenti, ma va oltre gli aspetti formali, perché nel tentativo di analizzare e studiare una politica pubblica, si deve conoscere la rete di relazione che si instaura tra gli attori politici, le caratteristiche del contesto, la pluralità degli interessi in gioco, gli effetti voluti e non, delle decisioni politiche (fig. 1.1).

²⁰ Anderson J.E., *Public Policymaking: An introduction*, Holt, 1984, citato in Donà A., *Introduzione alle politiche pubbliche*, Laterza, 2010, p. 20.

²¹ Regonini G., *op.cit.*, p. 22.

²² Martini A., Sisti M., *op. cit.*. Nell'articolare il ragionamento sulle politiche pubbliche gli autori forniscono un esempio chiarificatore: se una fondazione privata, ad esempio, decide di finanziare la sperimentazione nelle scuole medie di metodi d'insegnamento innovativi, al fine di contrastare l'abbandono scolastico degli studenti in maggiore difficoltà, sta dando vita ad una politica pubblica (anche se magari eviterà di chiamarla così). Probabilmente, lo stesso tipo di intervento potrebbe essere promosso dal Ministero della Pubblica Istruzione senza troppi cambiamenti.

Fig. 1.1 – Gli elementi che incidono sulla formazione di una politica pubblica

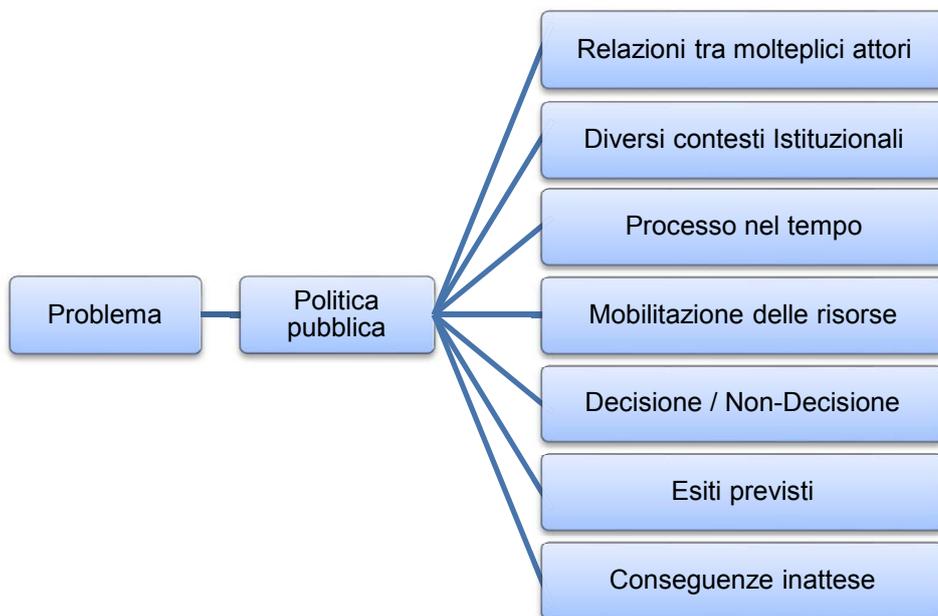


Fonte: Donà (2010).

Ne deriva quindi che una politica pubblica non nasce e viene attuata necessariamente da un'autorità governativa, ma può scaturire anche da un'iniziativa autonoma, da soggetti privati che non siano legittimati a governare e quindi a decidere per gli altri; sono, un esempio, le organizzazioni del Terzo Settore che vogliano affrontare un tema di importanza sociale al fine di introdurre dei cambiamenti attraverso specifici interventi.

La nascita di una politica pubblica e il perseguimento dell'obiettivo prefissato, rappresenta, quindi, un processo tutt'altro che statico. Molti interventi in territori diversi di uno stesso paese, possono avere risposte differenti, che sviliscono o confermano gli obiettivi di partenza. Tutti gli attori di *policy* coinvolti nel processo di definizione dell'agenda, ossia ministri, burocrati, controparti sociali, mass media, ecc., sono guidati da interessi ed obiettivi specifici e il risultato della loro interazione è la sostanza della politica pubblica. Tuttavia, gli obiettivi che gli attori si prefissano, la maniera in cui realizzano i propri fini, il grado di successo dei loro sforzi, dipendono dal contesto delle istituzioni nazionali e internazionali in cui gli attori si muovono. Nonostante si studino le caratteristiche di una problematica pubblica e le possibili soluzioni, la riuscita delle stesse è soggetta al confronto con le varie contingenze, alle relazioni degli attori che

Fig. 1.1 – Gli elementi che incidono sulla formazione di una politica pubblica



Fonte: Donà (2010).

Ne deriva quindi che una politica pubblica non nasce e viene attuata necessariamente da un'autorità governativa, ma può scaturire anche da un'iniziativa autonoma, da soggetti privati che non siano legittimati a governare e quindi a decidere per gli altri; sono, un esempio, le organizzazioni del Terzo Settore che vogliano affrontare un tema di importanza sociale al fine di introdurre dei cambiamenti attraverso specifici interventi.

La nascita di una politica pubblica e il perseguimento dell'obiettivo prefissato, rappresenta, quindi, un processo tutt'altro che statico. Molti interventi in territori diversi di uno stesso paese, possono avere risposte differenti, che sviliscono o confermano gli obiettivi di partenza. Tutti gli attori di *policy* coinvolti nel processo di definizione dell'agenda, ossia ministri, burocrati, controparti sociali, mass media, ecc., sono guidati da interessi ed obiettivi specifici e il risultato della loro interazione è la sostanza della politica pubblica. Tuttavia, gli obiettivi che gli attori si prefissano, la maniera in cui realizzano i propri fini, il grado di successo dei loro sforzi, dipendono dal contesto delle istituzioni nazionali e internazionali in cui gli attori si muovono. Nonostante si studino le caratteristiche di una problematica pubblica e le possibili soluzioni, la riuscita delle stesse è soggetta al confronto con le varie contingenze, alle relazioni degli attori che

prendono parte al processo di *policy*, e all'organizzazione della società nel suo complesso.

1.2 L'origine e l'evoluzione delle politiche pubbliche nello Stato moderno

L'origine delle politiche pubbliche coincide con la nascita dello Stato moderno, attraverso cui si ha il passaggio dall'età pre-moderna, in cui erano la famiglia, la comunità e le corporazioni a offrire protezione agli individui limitando in cambio la loro libertà, all'età moderna che ha determinato l'affermazione di un'autorità governativa di controllo su un territorio specifico e sui soggetti che vi appartengono. Le forme di Stato moderno che sono andate susseguendosi dal XV secolo ai tempi recenti, si sono concretizzate principalmente in tre tipologie: Stato assoluto, liberale e democratico. Queste distinzioni pur rispecchiando i contesti socio-economici caratterizzanti l'epoca di riferimento, presentano elementi comuni quali la spersonalizzazione del potere politico e la sovranità come espressione dell'auto-sufficienza dello Stato che detiene il controllo sul territorio e sulla rispettiva popolazione²³.

Nonostante siano riscontrabili forme di interventi pubblici sin dall'istituzione dello Stato Assoluto (XV-XVIII secolo), per di più legati alla domanda di sicurezza della persona fisica e della proprietà dei beni, è con l'affermazione dello Stato liberale (XVIII-XIX secolo) che avviene una trasformazione e un'evoluzione sostanziale delle funzioni e del ruolo delle politiche pubbliche nella società. Lo Stato liberale, nato sulla scia dell'illuminismo e della rivoluzione francese, e rafforzato dai cambiamenti apportati dalla Rivoluzione Industriale, tenta di garantire ai cittadini protezione sociale e interventi di pubblico interesse, con risposte di politica sociale più sistematiche a rischi quali la povertà, la miseria, le situazioni di disagio causate altresì dai cambiamenti socio-economici. Come sostiene Karl Polanyi, l'affermazione dell'economia di mercato in Occidente nel XIX secolo, fa emergere l'esigenza di realizzare interventi pubblici dedicati soprattutto alla protezione sociale e a strumenti di difesa della società²⁴.

²³ Castel R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, 2003.

²⁴ Polanyi K., (1944) *La grande trasformazione*, Einaudi, 1974. Come fa notare Martinelli, per Polanyi l'esigenza di realizzare interventi di politica pubblica deriva da una contraddizione di fondo (frutto del capitalismo liberale) tra mercato autoregolato e società. L'economia, strutturandosi sulla base del mercato autoregolato, si è infatti separata radicalmente dalle altre istituzioni sociali e ha costretto il resto della società a funzionare secondo le leggi della sua propria organizzazione, trasformando in merci il lavoro e minacciando la natura e l'uomo. Di fronte a questo pericolo la società ha sviluppato strategie di

Nella forma più recente dello Stato moderno, ossia lo Stato democratico (XVIII secolo), le autorità governative fanno fronte a problemi sempre più variegati che emergono dai processi di trasformazione della società. Parallelamente a tali cambiamenti, si sono sviluppate numerose teorie facenti capo soprattutto all'ambito delle scienze sociali, che hanno tentato di spiegare le mutazioni di forma e di funzioni che l'organizzazione dello Stato moderno ha assunto nella società²⁵.

L'idea di cittadinanza sociale rappresenta ad esempio uno dei più importanti contributi concettuali nati in seguito alla progressiva evoluzione dello Stato democratico. Sviluppato nella seconda metà del XX secolo, il concetto di cittadinanza sociale, rappresenta un principio secondo cui i cittadini hanno diritto a vivere secondo un certo grado di benessere, di educazione, di sicurezza sociale, commisurato agli standard prevalenti entro la comunità politica. Il concetto di cittadinanza moderna che comprende la cittadinanza civile, politica e sociale, è stato ampiamente descritto da Marshall²⁶ il quale analizzando storicamente le tre forme di cittadinanza, ha evidenziato come quella sociale, fondata sui principi di solidarietà e uguaglianza, consenta un arricchimento generale della qualità della vita civile e quindi la riduzione dei rischi e dell'insicurezza per i cittadini meno fortunati. Nella lettura di Marshall, essere cittadino non vuol dire solo godere di diritti civili e politici ma anche di diritti sociali come, ad esempio, il poter fruire di opportunità, oppure aver diritto all'accesso a risorse (come ad esempio le prestazioni previdenziali) che sorreggono le condizioni di vita necessarie per evitare l'esclusione sociale del cittadino.

difesa (come la regolazione del mercato da parte del centro politico) che, a loro volta, hanno generato nuove contraddizioni. Buona parte della *La grande trasformazione* è dedicata infatti all'analisi del "doppio movimento" originato dal tentativo di controllare questa contraddizione di fondo e i conflitti tra economia e società cercando di far coesistere il meccanismo istituzionale del mercato libero e autoregolato con una serie di controlli sulle transazioni di forza lavoro, capitali e risorse naturali che rispondono a esigenze di integrazione e stabilità sociale. Polanyi, per verificare la sua tesi, analizzò i materiali storici tratti dall'epoca della prima rivoluzione industriale in Gran Bretagna e dal periodo dell'instabilità internazionale del ventesimo secolo. Il suo studio non solo si incentrò sulle forze presenti sul mercato, ma anche sulle diverse politiche sociali, sulla legislazione sociale e quella del lavoro, sulle strategie sindacali, sulle politiche tariffarie e sull'attività delle banche centrali. Polanyi quindi, ritenendo che l'economia fosse immersa nelle istituzioni, adotta una visione della società organica, mettendo in rilievo soprattutto il contesto strutturale di quasi tutte le azioni e le politiche sociali. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla lettura di Martinelli A., Smelser N.J. (a cura di), *Sociologia economica*, il Mulino, 1995, in particolare pp. 43-47.

²⁵ I fondamenti concettuali di questo processo evolutivo si possono trovare nelle analisi sociologiche di Max Weber, che definiscono lo Stato come impresa costituzionale di carattere politico nella quale l'apparato amministrativo avanza una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima. Cfr. Weber M., (1922), *Economia e società*, Edizioni di Comunità, 1968.

²⁶ Marshall T.H., (1964), *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, 1976.

Lo Stato moderno democratico, caratterizzato quindi da nuovi principi di cittadinanza, viene sorretto dall'attuazione di vaste gamme di provvedimenti che intervenendo in diversi ambiti economici e andando ad agire su problematiche spinose ed articolate, presuppongono complessi programmi integrati, multiscopo, multilivello e capaci di incorporare una dimensione molto consistente di interazioni sociali e di relative pratiche.

Volendo ripercorrere l'evoluzione recente delle politiche pubbliche partendo dal periodo definito fordista o che ha coinciso secondo la definizione di Mingione con il ciclo intensivo dello sviluppo capitalistico²⁷, le politiche pubbliche che emergono sono attente a regolare il ciclo economico, a sostenere le riconversioni industriali e la crescita dell'occupazione, a concepire dotazioni infrastrutturali e a redistribuire il reddito tramite politiche di *welfare*, ossia interventi volti ad affrontare i rischi sociali dei cittadini. Nell'attuale fase, definita generalmente nella letteratura come *post-fordista*²⁸ o del ciclo della *transizione*, volendo riprendere la classificazione di Mingione, la funzione pubblica si presta ad intervenire con politiche attive e investimenti sulle capacitazioni, con politiche negoziali o con forte componente deliberativa nel governo dei fattori di crisi e di rischio nei progetti di qualità urbana. Inoltre la funzione pubblica può adoperarsi con investimenti sulle reti e sulla logistica e quindi con politiche di governo strategico nel tempo e nello spazio. Non ultimo, nella fase attuale sono richieste politiche regolative e integrate, attraverso l'attenzione per l'innovazione, l'ambiente, l'esternalità e i settori del *welfare mix*, in cui, a differenza della logica del *welfare state*, interagiscono Stato, Mercato e Terzo Settore²⁹.

Gli attuali elementi distintivi della fase post-fordista, rispetto alla fase fordista, rifacendosi a Donolo, consistono nell'evoluzione della funzione pubblica che, da un lato, si concretizza nel diverso ruolo assunto dallo Stato, che da vecchio apparato amministrativo, centralizzatore e burocratico, si è trasformato in un arcipelago di

²⁷ Mingione E., *Sociologia della vita economica*, Carocci, 1997. Mingione utilizza il concetto di ciclo intensivo, che segue quello estensivo a seguito della rivoluzione industriale, per evidenziare che il c.d. sviluppo fordista è stato soprattutto tipico degli Stati Uniti.

²⁸ Sul tema le pubblicazioni sono piuttosto numerose. Tra queste segnaliamo quello di Boyer R., *Fordismo e postfordismo. Il pensiero regolazionista*, Università Bocconi, 2007; Mariotti S., *Verso una nuova organizzazione della produzione. Le frontiere del postfordismo*, Etas Libri, 1994.

²⁹ Secondo Vando Borghi e Mauro Magatti il *welfare mix* rappresenta oggi la strada privilegiata per individuare le soluzioni ai problemi di efficienza ed efficacia in cui sono venuti ad incorrere i sistemi di *welfare* negli ultimi decenni (Borghi V., Magatti M., *Mercato e società. Introduzione alla sociologia economica*, Carocci, 2002). Sul tema specifico si vedano anche Ascoli U., Ranci C. (a cura di), *Il welfare Mix in Europa*, Carocci, 2003; Fazzi L., *Il welfare Mix in Italia. Primi passi*, Franco Angeli, 1998.

organismi differenziati per tipo e funzione, fortemente intrecciati con attori economici, sociali e tecnico-scientifici, e, dall'altro, è riconducibile alla crescita di forme dell'organizzazione post-burocratica, all'aumento di reti di attori e a molteplici livelli di *governance*³⁰.

Ne deriva quindi che analizzare e studiare le politiche pubbliche costituisce una materia di particolare interesse al fine di comprendere le trasformazioni e l'evoluzione delle moderne società contemporanee.

1.3 Origini e indirizzi dell'analisi delle politiche pubbliche

L'analisi delle politiche pubbliche è una disciplina recente, sviluppatasi nel Nord America e in Europa durante gli anni '50, quando alcuni ricercatori decisero di intraprendere studi relativi al rapporto tra cittadini e governi. Prima di allora, gli approfondimenti sulla vita politica si incentravano sulla dimensione normativa o morale dello Stato oppure sul funzionamento di alcune istituzioni politiche attraverso lo studio di dissertazioni di filosofia politica, in modo da approfondire le finalità dell'attività governativa e le possibili azioni da intraprendere per garantire migliori condizioni di vivibilità ai cittadini. Le ricerche che ne seguirono, furono incentrate sulla natura della società, sul ruolo dello Stato, sui diritti e doveri dei cittadini, generando un tangibile divario di analisi tra la politica prescrittiva e la pratica politica degli Stati moderni. Così alcuni studiosi cominciarono a condurre accurate analisi empiriche su organi legislativi, giudiziari e burocratici, ma molte di queste ricerche sulla struttura delle istituzioni politiche, si limitavano a descrivere la situazione politica, senza riuscire a valutare punti di forza o di debolezza. Inoltre queste prime indagini descrittive dell'operato politico, avevano il limite di essere deboli sia per i metodi e gli strumenti utilizzati, sia perché il campo dedicato ai pubblici interventi era piuttosto ristretto, in quanto essi erano assegnati ad ambiti riservati alla potestà dello Stato, come ad esempio la polizia, la sicurezza interna ed esterna, la diplomazia, la difesa. Così le politiche apparse come un primo embrione di politica pubblica e sociale, come ad esempio aiuti alimentari, norme a favore dei non abbienti, asili pubblici, ecc., erano piuttosto dettate da motivi d'ordine

³⁰ Donolo C., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, 2006, vedi in particolare Introduzione p. XII.

pubblico³¹. Solo in seguito alla decolonizzazione, alla ricostruzione degli Stati distrutti dal secondo conflitto mondiale, gli studiosi cercarono un approccio nuovo in cui fossero analizzate questioni di equità, giustizia, sviluppo sociale, economico e politico.

In questo contesto nascono approcci metodologici nuovi, sia micro che macro, legati allo studio, anche empirico, dei fenomeni politici: l'analisi del comportamento umano dei cittadini, degli elettori, dei governatori o anche l'analisi delle caratteristiche del territorio, della società e delle culture nazionali.

Se questo è il panorama in cui l'analisi delle politiche pubbliche è andata delineandosi, l'interesse di fondo degli scienziati ha cominciato a riguardare le modalità con cui fosse possibile studiare un pubblico intervento. Antesignano rispetto agli apparati teorici e metodologici di riferimento, il politologo statunitense Harold Lasswell ha pubblicato un manifesto³² in cui si sottolineava l'importanza di coniugare l'apparato teorico e conoscitivo riguardante la scienza politica con l'azione pratica, senza cadere nella sterilità di ricerche formali e legate al diritto.

Come scrivono Howlett e Ramesh, «secondo Lasswell, la scienza delle politiche pubbliche deve essere caratterizzata e perciò analizzata in base a tre elementi innovativi che mancano negli approcci precedenti quali *la multidisciplinarietà*, con la quale si libera la *policy science* dalle restrizioni tipiche della ricerca sulle istituzioni e sulle strutture politiche, facendo propri i lavori sociologici, economici, politici, ecc.; il *problem solving* con cui Lasswell ha intenzione di studiare le politiche rispetto alla loro capacità di risolvere problemi del mondo reale, piuttosto che concentrarsi su dibattiti accademici descrittivi delle diverse forme di governo; in ultimo *l'esplicitazione normativa* tramite la quale ci si accosta allo studio di azioni del governo riconoscendo l'impossibilità di tenere separati i mezzi dai fini e il calcolo dell'utilità dall'applicazione delle tecniche»³³.

Successivamente a questo primo tentativo di fornire una bussola per lo studioso che voglia analizzare le politiche pubbliche, sono andate sviluppandosi progressivamente analisi in cui si definisce l'ambito di studio di un intervento pubblico.

³¹ Mèny Y., Thoenig J.C., *Le politiche pubbliche*, il Mulino, 1996 (edizione originale: *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, 1989).

³² Lasswell H., Lerner D., *The policy science*, Stanford University Press, 1951, citato in Howlett M., Ramesh M., *op. cit.*.

³³ Howlett M., Ramesh M., *op. cit.*, p. 6.

Sulla stessa scia, Mèny e Thoenig attribuiscono ad una politica pubblica una serie di caratteristiche esclusive che, se studiate congiuntamente, si prestano a diventare un vademecum per l'analisi delle politiche pubbliche³⁴. Si tratta in particolare di cinque proprietà di cui l'analista deve tener conto per interpretare nel complesso un intervento pubblico: 1) *contenuto*: l'attività pubblica si presenta sotto-forma di sostanza, con uno specifico contenuto per la quale si mobilitano risorse affinché si generino prodotti e risultati; 2) *programma*: una politica pubblica è qualcosa di più rispetto ad un semplice atto, considerato isolatamente al di là del quale si cela uno schema più generale; 3) *indirizzo normativo*: l'attività pubblica è l'espressione di finalità e preferenze che l'organo decisore fa proprie, consapevolmente o meno, volontariamente o coercitivamente, delle quali egli è chiamato a render conto. Gli atti sono la traduzione concreta di indirizzi e orientamenti: intenzionalmente o meno essi soddisfano interessi, sono portatori di valori e puntano a determinati obiettivi; 4) *fattore coercitivo*: il soggetto-attore pubblico dispone di un'autorità formale che regge sul monopolio della forza e che s'impone sulla collettività; 5) *giurisdizione sociale*: una politica pubblica si definisce, infine, per la sua giurisdizione e cioè per quei soggetti della collettività toccati nella loro situazione e nei loro interessi e comportamenti, dagli atti e dalle disposizioni della politica pubblica.

Questa definizione teorica, che si presenta come una guida per l'analisi, non è tuttavia sempre facile da rispettare nella pratica nel momento in cui ci si trova ad affrontare situazioni concrete. Infatti, se è relativamente semplice procedere all'analisi di ciò che i soggetti e attori pubblici fanno, risulta molto difficile analizzare ed elencare ciò che si è ritenuto utile non fare.

Una politica pubblica si presenta, dunque, come un'astrazione di cui va fatta un'attenta ricostruzione dell'identità e del contenuto, per aggregazione successiva, a partire da elementi empirici frammentati, ricavabili dai testi normativi, dai documenti di bilancio e dagli organigrammi; non risulta sufficiente quindi prendere in considerazione solo gli atti e le documentazioni relative ad un intervento pubblico, così come appare

³⁴ Mèny Y., Thoenig J.C., *op. cit.*. Questi autori tengono a sottolineare che esiste un carattere di universalità nell'investigare un intervento pubblico, in modo che, in qualunque posto lo studioso si trovi ad analizzare una politica pubblica, deve sempre far riferimento agli stessi indicatori: «Una politica pubblica si presenta come un programma di azione di governo, in un dato settore della società o in un dato spazio geografico: sanità, previdenza, lavoratori immigrati, area urbana di questa o quella città, Comunità Europea, Oceano Pacifico e così via. Sociologi e cultori di politiche pubbliche sono oggi relativamente d'accordo sulla natura di questa materia» (p. 106).

del tutto inadeguato soffermarsi solo su forme di inazione che i soggetti pubblici non hanno mai scelto.

Rifacendosi al dibattito su come analizzare le politiche pubbliche, Regonini³⁵ ha proposto una classificazione in base all'utilizzo di due criteri: il metodo e le finalità.

Distinguendo tra metodi induttivi/deduttivi e finalità prescrittive/descrittive, Regonini identifica quattro tipi di analisi per le politiche pubbliche, ciascuno più o meno riconducibile a determinate aree disciplinari. Ad esempio, la casella degli studi deduttivi con finalità prescrittive è occupata da analisi aventi come obiettivo il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche, ed essi rinviano alle discipline dell'economia del benessere e alle teorie del management aziendale.

Gli studi induttivi non si concentrano sulla razionalità assoluta, ma si focalizzano sulla visione dell'individuo come attore sociale, immerso in un contesto di relazioni. In quest'area si trovano gli studi prescrittivi della teoria dell'organizzazione e della scienza dell'amministrazione e gli studi descrittivi propri della scienza politica e della sociologia politica (tab.1.1).

Tab.1.1 – Classificazione degli studi delle politiche pubbliche

		<i>FINALITÀ</i>	
		PRESCRITTIVE	DESCRITTIVE
METODI	INDUTTIVI	Analisi delle politiche pubbliche <i>(Policy inquiry)</i>	Studio delle politiche pubbliche <i>(Public Policy)</i>
	DEDUTTIVI	Analisi razionale delle politiche pubbliche <i>(Rational policy analysis)</i>	Scelta Pubblica <i>(Public choice)</i>

Fonte: Regonini (1996).

Quando perciò si decide di analizzare un pubblico intervento, bisogna concentrarsi sulla prospettiva scientifica dalla quale si studia una politica pubblica poiché uno stesso intervento può avere implicazioni diverse: legali, economiche e sociali.

In Europa l'interesse per le politiche pubbliche segue un percorso molto diverso, rispetto a quello statunitense, sia per quel che riguarda i fattori che ne hanno stabilito l'origine, sia per i risultati ottenuti. Negli Stati Uniti, infatti, l'arena su cui si sono

³⁵ Regonini G., *op. cit.*.

sviluppati gli studi sulle politiche pubbliche è stata costituita da particolari caratteristiche politiche e istituzionali come, ad esempio, quelle che hanno riguardato un sistema partitico semplice e stabile, un'architettura costituzionale basata sulla separazione dei poteri, con un esecutivo fortemente legittimato, e un federalismo con specifiche giurisdizioni per ambiti funzionali.

Altro elemento discriminante rispetto al contesto europeo è lo sviluppo di teorie che definiscono la sfera pubblica, che muovono non dall'idea di Stato, ma dal concetto di individuo come soggetto per il quale è utile intervenire laddove i suoi isolati tentativi di risolvere un problema sono destinati all'impotenza. Rifacendosi a Wildavsky, il lento decollo dei *policy studies* in Europa, deriva dall'autoritarismo implicito, nella cultura civile, dei tradizionali protagonisti del *policy making* europeo, i politici e i burocrati³⁶.

Nel contesto europeo, infatti, quando si analizzano le politiche pubbliche, si fa spesso riferimento ai concetti di partito e di Stato, inteso quest'ultimo come stato del benessere, stato capitalista, stato pianificatore. Grazie alle ricerche sull'origine storica del *welfare state*, l'elenco delle tradizionali variabili politiche, incentrate sul peso elettorale e sull'orientamento ideologico dei diversi partiti, è stato arricchito da fattori quali la cultura e la disponibilità all'innovazione dei funzionari amministrativi, l'attività delle organizzazioni di ispirazione religiosa, le reti di solidarietà promosse dai movimenti operai. Gli interrogativi, circa il peso rispettivo delle variabili politiche e di quelle socioeconomiche, negli Stati Uniti restano confinati nel paradigma sistemico, mentre in Europa hanno come punto di riferimento le teorie marxiste; seguendo Regonini, «le alternative sono pertanto formulate in termini di “autonomia del politico”, secondo la riflessione di Antonio Gramsci, oppure di “condizionamento della struttura”, in genere identificata con i rapporti di classe tra capitale e lavoro»³⁷.

Per sfuggire a questa contrapposizione, in Europa, durante gli anni '70 Schmitter³⁸ formula il concetto di neocorporativismo inteso come forma di intermediazione tra le organizzazioni del lavoro e i governi attraverso cui si approda alla selezione e all'implementazione di specifiche politiche pubbliche. Come affermava già negli anni '60 Rokkan, «le decisioni cruciali di politica economica, sono prese raramente

³⁶ Wildavsky A., *The New Politics of Budgetary Process*, Longman, 1992, citato in Regonini G., *op. cit.*, 2001.

³⁷ Regonini G., *op. cit.*, p. 299.

³⁸ Schmitter E. P., *Still the century of corporatism?*, in «The Review of Politics», Vol. 36, n. 1, 1974, pp. 81-131.

all'interno dei partiti o del parlamento: l'arena centrale è il tavolo negoziale dove le autorità di governo incontrano direttamente i leader dei sindacati, i rappresentanti degli agricoltori, i piccoli proprietari, i pescatori, i delegati delle associazioni dei datori di lavoro»³⁹. Alla fine degli anni '70 l'immagine del *policy making*, caratterizzato da un sistema di rappresentanza di stampo neocorporativista, sembrava adeguata per descrivere le modalità attraverso cui in alcuni Paesi europei quali Svezia, Olanda, Norvegia, erano gestite le principali politiche economiche, compresi gli interventi per l'occupazione, per la formazione professionale e per la riconversione industriale. Attraverso questi processi di decisione congiunta, si consolidano meccanismi di scambio da cui tutti i contraenti escono rafforzati. Seguendo Lehbruch, infatti «i governi da una parte mirano così a prevenire potenziali scontri sociali, dall'altra si assicurano la collaborazione di potenti macchine organizzative nella fase di implementazione di provvedimenti»⁴⁰. A loro volta le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro possono affermare di aver influenzato il *policy making*, garantendo agli associati un accesso privilegiato ai benefici dei programmi approvati. Influenzare ogni passaggio del *policy making*, richiede dunque un'alta competenza, nonché specializzazione, costanza e costruzione di una rete di rapporti.

L'evoluzione dell'analisi delle politiche pubbliche, in Europa e negli Stati Uniti, quindi, è stata caratterizzata da un progressivo approfondimento dei contenuti e delle relazioni fra gli attori all'interno delle politiche pubbliche, che, ha favorito l'emergere di problematizzazioni e nuovi approcci teorici.

In Italia, lo studio delle politiche pubbliche ha registrato, rispetto al resto dei Paesi europei e al contesto statunitense un forte ritardo, in quanto gli scienziati politici hanno fatto il loro ingresso nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche solo tra gli anni '80 e '90⁴¹. Infatti gli studi dedicati ai grandi cambiamenti degli anni '60 e '70, ad esempio, l'avvio e crisi della programmazione economica, l'espansione dell'industria di Stato, il

³⁹ Rokkan S., *Norway: numerical democracy and corporate pluralism*, in Dahl R. A. (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, Yale University Press, 1966, citato in Regonini G., *op. cit.*

⁴⁰ Lehbruch G., *Introduction: Neo Corporativism in comparative Perspective*, in Lehbruch G., Schmitter P. C. (a cura di), *Patterns of corporatist policy making*, Sage, 1982, pp. 5-6, citato in Regonini G., *op. cit.*

⁴¹ Ferrera M., *L'analisi delle politiche pubbliche* in Morlino L. (a cura di), *La scienza politica in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, 1989, pp. 241- 258.

decentramento e la nascita delle regioni a stato ordinario, sono stati realizzati non da politologi, ma da giuristi ed dagli economisti⁴².

Un primo fattore che ha ritardato l'analisi delle politiche pubbliche da parte dagli scienziati politici in Italia, risiede nella convinzione che la sfera pubblica fosse all'epoca troppo condizionata dal binomio partito-potere, con il dominio di strategie politiche e giochi di alleanze tra partiti, che fosse superfluo creare un campo di ricerca autonomo dedicato all'analisi delle politiche pubbliche. Un altro fattore suscettibile di aver creato un mancato incontro tra il campo disciplinare delle politiche pubbliche e l'orientamento degli studi in Italia, è la centralità che assumono, per lo studioso italiano, i concetti di potere e Stato nel legare insieme la ricerca politica. Secondo Easton, «il punto di vista del potere e della lotta per il controllo non può in nessun modo essere uno strumento iniziale adeguato per individuare i confini della ricerca politica; a definire lo spazio della politica è la pubblicità dei problemi, nel senso che in alcune situazioni di crisi molte persone si trovano ad essere vincolate da un eliminabile rapporto di interdipendenza. L'analisi del potere è interessante nel momento in cui si tenta di capire come sono adottate ed eseguite le politiche»⁴³.

In conclusione se si confrontano le impostazioni prevalenti della scienza politica italiana e quella statunitense, Regonini afferma che il limitato interesse per lo studio delle politiche pubbliche riscontrabile dalla prima, ha permesso di costruire in Italia un ramo diverso della disciplina e un nuovo paradigma in cui anche concetti come potere, istituzioni, politica assumono significati non del tutto sovrapponibili⁴⁴.

1.3.1 Le caratteristiche e la costruzione del processo di policy making

Il processo di *policy* indica l'evoluzione spaziale e temporale di azioni, intenzioni che implicano il manifestarsi di decisioni o non decisioni e l'impatto di queste sulla società e sul sistema politico⁴⁵. Il processo di *policy* è organizzato lungo una sequenza di attività piuttosto durevole nel tempo. La concettualizzazione di fasi del *policy making*,

⁴² Regonini a questo proposito fa riferimento alle ricerche di Pedrieri sulla pianificazione territoriale, di Amato sulle politiche economiche, di Bassanini e Rotelli sul decentramento, di Rodotà sull'informazione.

⁴³ Easton D., *Il sistema politico*, Edizioni di Comunità, 1963, p. 355, (edizione originale: *The political System: an inquiry into the state of political science*, Knopf, 1953).

⁴⁴ Regonini G. (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

⁴⁵ Donà A., *op. cit.*.

ha origine negli anni '50, quando molti studiosi, cercarono di organizzare le attività di *policy* secondo una logica che spiegasse al meglio la complessità del processo, consapevoli del fatto che le fasi fossero un costrutto analitico dei processi, piuttosto che la riproduzione fedele di ciò che avviene nella realtà.

A questo proposito, intorno agli anni '60, Lasswell individua un ciclo di *policy making* scandito in sette passaggi logici secondo la seguente sequenza temporale: 1) raccolta delle informazioni, 2) approvazione di alcune proposte di intervento, 3) adozione di una proposta, 4) decisione del corso di azione da intraprendere, 5) attuazione da parte degli organi burocratici, 6) estinzione della politica pubblica, 7) valutazione in base agli scopi e obiettivi⁴⁶. Secondo l'analisi di Lasswell, il processo di *policy* inizia con la raccolta e l'elaborazione delle informazioni da parte di coloro che partecipano al processo decisionale, i quali approvano alcune possibilità di scelta. Successivamente i *policy makers* stabiliscono le attività da intraprendere in modo da far svolgere le azioni stabilite e far applicare le sanzioni verso chi non seguirà le prescrizioni dettate. In questo modo le politiche pubbliche vengono attuate dall'apparato burocratico fino al loro compimento. I risultati delle politiche vengono infine valutati in base agli scopi e agli obiettivi previsti. L'analisi del processo di *policy* proposta da Lasswell concepisce il processo decisionale solo all'interno del governo, senza approfondire le influenze interne ed esterne; sembra infatti che il ciclo di *policy* debba essere analizzato solo in funzione di un ristretto numero di soggetti facenti parte dell'apparato governativo. Inoltre l'analisi di Lasswell non contempla la valutazione *ex ante* e *in itinere* ma solo a compimento della politica.

Alla luce di questi limiti agli inizi degli anni '70, Brewer, propone un ulteriore schema meno tecnico della versione di Lasswell, per definire le attività che ruotano attorno ad una politica pubblica: 1) percezione del problema, 2) calcolo dei costi/benefici, 3) adozioni delle soluzioni proposte, 4) realizzazione dell'opzione selezionata, 5) valutazione dei risultati, 6) abbandono di quella politica⁴⁷. Per Brewer una politica pubblica nasce in conseguenza dell'esistenza di un problema. Da questa constatazione vengono proposte varie soluzioni analizzando i rischi, i costi e i benefici

⁴⁶ Lasswell H. D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956, citato in Howlett M., Ramesh M, *op. cit.*.

⁴⁷ Brewer G. D., *The policy Sciences Emerge: to nurture and structure a discipline*, in «Policy sciences», Vol. 5, n. 3, 1974, pp. 239-244 citato in Donà A., *op. cit.*

relativi a ciascuna delle possibili soluzioni. Successivamente quindi all'adozione di una delle possibilità di scelta, si realizza un intervento in base all'opzione selezionata e si valutano i risultati dell'intero processo. In base alla valutazione della politica si decide se abbandonare quella politica o riproporne un altro ciclo. Brewer insomma, introduce il concetto di processo di *policy* come ciclo continuo senza che le politiche vengano inquadrate in un ciclo definitivo, nel senso di inizio e fine. L'approfondimento di Brewer, ha sollecitato l'ideazione di altre versioni di *policy cycle* sviluppate negli anni '70 e '80 tra cui le più condivise, sono quelle di Jones⁴⁸ e Anderson⁴⁹. Essi suddividono il ciclo di *policy* in cinque fasi indipendenti tra loro (ma potenzialmente in interazione) ciascuna delle quali può essere esaminata separatamente o in relazione ad una sola o a tutte le fasi del ciclo: 1) identificazione del problema, 2) formulazione della soluzione, 3) decisione, 4) implementazione, 5) valutazione (fig. 1.2). Secondo l'analisi di Jones e Anderson, quando un problema giunge all'attenzione del governo inizia un processo in cui vengono delineate le possibili strategie e in cui si decide quale corso d'azione o non azione intraprendere; in base a questa analisi gli organi di governo mettono in atto le politiche necessarie le quali successivamente sono soggette alla valutazione e alla verifica dei risultati raggiunti. In base ai risultati della valutazione si rielaborano i problemi e le *policy*.

Fig. 1.2 – Il modello a cinque fasi proposto da Jones e Anderson



Fonte: Donà (2010).

⁴⁸ Jones C. O., *An introduction to the study of public policy*, Brooks Cole, 1984, citato in Howlett M., Ramesh M, *op. cit.*.

⁴⁹ Anderson J. E., *Public policy making: an introduction*, Houghton Mifflin, 1984, citato in Howlett M., Ramesh M, *op. cit.*.

Un modello di *policy* così suddiviso in fasi e sotto fasi, consente la comprensione del processo ampio e articolato che sta alla base dell'implementazione delle politiche pubbliche. In questo modo ogni fase può essere analizzata separatamente. Ciò favorisce comparazioni di diverso livello e l'analisi dei ruoli dei diversi attori e delle istituzioni che hanno partecipato alla formazione e realizzazione della politica oggetto di studio.

Tuttavia, un modello a fasi di questo genere non è indenne da svantaggi, come ad esempio quello di indicare una linearità e una semplificazione della realtà, che non è fedele al processo reale dello sviluppo di un pubblico intervento per il quale spesso le fasi sopra esposte non si susseguono in ordine temporale e lineare.

Come notano ad esempio Mèny e Thoenig, la valutazione dei risultati situati a valle del processo, può costituire anche un nuovo punto di partenza, poiché potrebbe capitare che il problema per cui si era ritenuto necessario attivare un intervento non è stato risolto; si attivano così misure correttive che vanno ad incidere sulla riformulazione del problema e sulla successiva messa in opera del programma. Un altro svantaggio del modello a fasi è quello di pensare un programma come limitato ai confini nazionali.

Se ciò era vero un ventennio fa, in un contesto internazionale ed europeo come quello attuale, non si può più credere che in tutti i programmi intervengano solo attori nazionali. Può infatti verificarsi che una politica pubblica, sia suggerita e condizionata da organismi internazionali i quali condizionano gli attori nazionali ad agire in determinati contesti, favorendo lo sviluppo di determinate politiche pubbliche, seguendo nell'implementazione specifiche procedure.

Come sostiene Donà⁵⁰ sarebbe più verosimile pensare il processo di *policy* piuttosto che in cinque fasi indipendenti come una molteplicità di cicli interconnessi fra di loro in cui interagiscono anche attori delle aree esterne ai confini nazionali; si pensi ad esempio alla rilevanza assunta dalle politiche pubbliche definite in ambito europeo per stati membri. In più sembra necessario che in ogni fase del processo di *policy* ci si domandi in che modo agire e cosa fare, affinché gli obiettivi risultino coerenti nel corso dell'intervento, e si possa studiare il processo secondo vari approcci disciplinari (tab. 1.2)

⁵⁰ Una alternativa al processo di *policy making* in prospettiva internazionale è offerta secondo Donà dal politologo americano P.A. Sabatier in *Theories of the policy process*, Westview Press, 2007.

Tab. 1.2 – Il processo delle politiche pubbliche secondo o diversi approcci disciplinari

<i>Fase</i>	<i>Interrogativi</i>	<i>Risorse analitiche</i>
Comprensione del problema	Qual è il problema? Come si manifesta il disagio? Chi lo manifesta?	Sociologia Psicologia Economia <i>Problem Solving</i>
Raccolta delle informazioni	Che cosa succede se non si fa nulla? Quali variabili possono influire sugli esiti? Quanto tempo occorre aspettare per vedere i risultati?	Statistica Analisi dei sistemi
Individuazione delle finalità, degli obiettivi e delle alternative	Quali sono le finalità generali? Quali sono gli obiettivi specifici? Quali sono le realistiche alternative di <i>policy</i> ?	Economia Analisi delle decisioni Scienze del management
Valutazione ex-ante	Quali vantaggi e svantaggi presentano le varie alternative?	Sociologia Psicologia Economia Scienze del management
Monitoraggio e valutazione in itinere	Le cose vanno realmente secondo le linee approvate?	Sociologia Scienze del management
Valutazione ex post	Col «senno di poi» che cosa si può dire?	Economia Analisi dei sistemi Sociologia Scienze del management
Chiusura del ciclo	E adesso che si fa?	

Fonte: Regonini (1996).

Nonostante le criticità riguardanti il modello a cinque fasi, esso resta comunque basilare per comprendere e strutturare riflessioni riguardo alla formazione delle politiche pubbliche, avendo chiaro che diventa utile se si riconosce la sua flessibilità, proprio come i suoi ideatori, Jones e Anderson, avevano presupposto. Di seguito verranno analizzate le cinque fasi prima richiamate (identificazione del problema, formulazione della soluzione, decisione, implementazione, valutazione) per chiarire l'utilità di ognuna di esse, nel processo di definizione e attuazione di politica pubblica.

Nella fase relativa alla *formazione dell'agenda*, vi è la compresenza di una molteplicità di attori, politici e non, i quali si impegnano per trasformare una questione, in un problema di interesse collettivo. La formazione dell'agenda avviene sia attraverso l'azione di gruppi di interesse, intenti a orientare l'azione politica verso determinati temi, sia tramite l'influenza dell'ambiente esterno, europeo o internazionale, che può sollecitare il governo nazionale a intervenire in certi settori ovvero non intervenire in altri. Per analizzare il motivo per cui non tutti i problemi in una società entrino a far parte dell'agenda politica, si deve far riferimento alle variabili collegate alla natura del regime politico, all'ideologia dominante e al complesso di norme culturali e ideali, che permettono ad una questione di essere affrontata grazie ad un pubblico intervento.

Secondo Hall⁵¹, ciò che consente ad una questione di essere inserita nell'agenda istituzionale, è rappresentato sia dal grado di legittimità dell'azione del governo sulla questione, sia dalla fattibilità e dalla capacità di implementare una politica pubblica, nonché dal consenso e dal sostegno dei cittadini. Rispetto alla questione di come e perché vengono preferite alcune questioni da mettere in agenda, piuttosto che altre, un filone di studi, mette in risalto che negli Stati democratici la natura degli interventi attuati dipende in maggior misura dall'ideologia appartenente al partito di governo, e l'articolazione temporale dell'intervento si commisura in base alla prossimità delle elezioni. Sembra accertato infatti, che le "politiche scomode" agli elettori vengano attuate in tempi lontani dalle elezioni e ciò corrobora la questione secondo cui la formulazione dell'agenda dipende dagli interessi materiali degli attori sociali e dello Stato, così come i contesti istituzionali e ideologici in cui operano⁵². La formazione dell'agenda quindi è un argomento molto complesso e spesso il fattore predominante nel decidere gli interventi da affrontare è l'imprevedibilità. Kingdon, convinto che il processo di *policy* non sia strutturato e che l'entrata di una questione in agenda sia fortuita e casuale, concettualizza un modello a tre flussi, che agiscono l'uno indipendentemente dall'altro, nel sistema politico⁵³. Il primo flusso è quello dei problemi percepiti come pubblici, per i quali è necessario attivare un intervento del governo, che arrivano all'attenzione dei *policy makers*, sia a causa di eventi improvvisi, sia per feedback dai programmi esistenti. Il secondo flusso, quello delle politiche, consiste nell'esame e nella proposta di soluzione dei problemi da parte di esperti e analisti. Il terzo flusso, quello della politica, è rappresentato da quei fattori come il cambiamento dell'opinione pubblica, ovvero il ricambio a livello amministrativo e legislativo, oppure le campagne proposte dai gruppi d'interesse. L'entrata in agenda di una questione dipende da come questi tre flussi riescono a incrociarsi fino a quando non si apre una "finestra di opportunità" grazie alla quale si concretizza la politica pubblica.

Nella fase della *formulazione delle proposte* si vagliano quelle potenzialmente risolutive del problema; tale fase, è considerata quella maggiormente conflittuale, in

⁵¹ Hall Ph., Land H., Parker R., Webb A., *Change, Choice and Conflict in Social Policy*, Heinemann, 1975, citato in Donà A., *op. cit.*.

⁵² Tufte E., *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, 1978, citato in Howlett M., Ramesh M., *op. cit.*.

⁵³ Kingdon J. W., *Agendas Alternatives and Public Policies*, Little Brown, 1984, citato in Donà A., *op. cit.*.

quanto, diversi attori implicati nel processo di *policy*, coerentemente con i propri interessi, valori e punti di vista, competono per la raccolta di informazioni disponibili sul problema identificandone cause e possibili soluzioni. Per ogni problema che è presente in agenda, le definizioni possono essere molte e quindi numerose saranno le persone o i gruppi che si mobilitano per l'adozione di una elaborazione delle proposte. Chi studia la fase di elaborazione delle proposte è attento a comprendere e spiegare le dinamiche attraverso cui nuovi significati, nuove soluzioni, nuove interpretazioni del problema vengono o non vengono accettate nel sistema politico.

Secondo il sociologo canadese, Béland⁵⁴, appartiene a questa fase un processo di *framing*, ovvero la collocazione di una condizione sociale che rappresenta il punto di partenza del problema collettivo. Ad essa viene associata un'interpretazione su quali siano le cause che derivano dal problema e quali le possibili soluzioni, dando un'apposita etichettatura alla questione. Dato che le politiche pubbliche rappresentano un processo dinamico e in continuo cambiamento, il processo di *framing*, può avvenire più volte per diverse ragioni: il cambiamento della situazione iniziale, l'inadeguatezza delle misure adottate, la promozione di un diverso discorso di *policy*, da cui deriva un *frame* alternativo a quello preso in considerazione.

Nella fase di *decisione* viene adottato un provvedimento fra le alternative di *policy* identificate durante il processo di formulazione delle politiche. Questa fase vede il coinvolgimento di un numero di attori minore rispetto alla fase precedente, e non si identifica con una fase tecnica, ma piuttosto come un momento politico in cui giudici, politici e funzionari, hanno il potere di prendere decisioni autoritative. Attraverso tale fase, si creano vincitori e vinti, anche qualora la decisione consista in una non-azione o il mantenimento dello status-quo. Sono stati elaborati diversi modelli per descrivere il processo decisionale. Secondo Bobbio sono quattro quelli più importanti (tab.1.3)⁵⁵.

⁵⁴ Béland D., *Ideas, Institutions and Policy Change*, in «Journal of European Public Policy», 16(5), 2009, citato in Donà A., *op. cit.*.

⁵⁵ Bobbio L., *Decisione (modelli di)*, in Capano G. e Giuliani M. (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Nis, 1996, pp. 89-99.

Tab. 1.3 – I più importanti modelli del processo decisionale secondo Bobbio

<i>Modelli decisionali</i>	<i>Decisore</i>	<i>Condizioni cognitive</i>	<i>Attività di ricerca della soluzione</i>	<i>Modalità della scelta</i>	<i>Criterio decisionale</i>
Relazionale	Unitario	Certezza	Analisi completa delle possibilità e delle soluzioni	Calcolo	Ottimizzazione
Cognitivo	Unitario	Incertezza	Ricerca sequenziale	Confronto rispetto ai livelli di aspettativa	Soddisfazione
Incrementale	Decisori partigiani	Parzialità	Comparazioni limitate successive	Mutuo aggiustamento partigiano	Accordo
Bidone della spazzatura	Decisori variabili	Ambiguità	Nessuna	Incontro tra problemi e soluzioni	Caso

Fonte: Bobbio (1996).

Il modello razionale, suggerisce che i *policy makers*, stabilendo degli obiettivi utili per la risoluzione di un problema e contemplando le possibili strategie per raggiungere il fine prefissato, scelgono la strada che risolve meglio il problema o che lo risolve al minor costo.

Precursore delle critiche al modello razionale è stato l'americano Premio Nobel per l'economia, Herbert Simon, che negli anni '50, sostenne che esistevano degli ostacoli alla possibilità di esistenza di un modello decisionale razionale. L'autore infatti sostiene che molte opzioni scelte, vengono sostenute per motivazioni ideologiche o politiche, o anche casualmente, accantonando la logica dell'implicazione efficiente⁵⁶. L'approccio cognitivista di Simon, sostiene quindi che le decisioni pubbliche non massimizzano i benefici rispetto ai costi, ma tendono semplicemente a soddisfare criteri che gli stessi *decision makers*, si impongono nel caso in questione. Quindi, nei processi di definizione decisionale, si instaura, conformemente al modello cognitivo, la razionalità limitata, tipica degli esseri umani, secondo la quale, i decisori non essendo capaci di

⁵⁶ Simon H., *Un modello comportamentale di scelta razionale*, in Filippi F. (a cura di), *Casualità, razionalità, organizzazione*, il Mulino, 1985, pp. 119-142. (opera originale: *A behavioural model of rational choice*, in «The quarterly journal of economics», vol. 69, n.1, 1955, pp. 99-118).

approfondire tutte le possibili soluzioni ad un problema collettivo, tendono ad analizzarle in sequenza, man mano che si presentano optando infine per quella che appare soddisfacente rispetto alle loro attese. Anche gli studiosi appartenenti al modello incrementale, hanno operato una forte critica verso i razionalisti. Precursore di questo modello è stato lo scienziato politico Charles Lindblom⁵⁷, secondo cui il processo decisionale è caratterizzato dalla partecipazione di una molteplicità di attori, i quali, per giungere ad una strategia condivisa, devono compiere un processo fatto di negoziazione e compromessi. In particolare, secondo il punto di vista incrementalista, nel processo decisionale l'analisi è limitata ad esigue alternative di *policy* che differiscono poco dallo status quo, e preferendo che siano i mezzi a determinare i fini, non vi è l'esigenza di determinare prima gli obiettivi e di trovare successivamente i mezzi per promuoverli. Si presta maggiore attenzione per i difetti cui porre rimedio piuttosto che per gli obiettivi positivi da raggiungere. In questo contesto, il lavoro analitico è frammentato in tanti partecipanti al *policy making*, dove ogni attore si occupa della propria parte del problema generale. Dunque, secondo questo approccio, viene smentita la tesi del decisore unico dotato di razionalità. L'ultimo modello decisionale, chiamato "bidone della spazzatura" si configura come fortemente ambiguo ed imprevedibile, nel quale le preferenze degli attori non sono stabili, coerenti ed esogene. Più problemi e più soluzioni premono su più occasioni di scelta e il ruolo del decisore sarà quello di estrarre casualmente dal "bidone della spazzatura" un problema unitamente a una o più soluzioni. Il processo decisionale secondo questo modello, appare del tutto destrutturato e governato dalla casualità. La fase decisionale cambia a seconda della natura del sottoinsieme di *policy* coinvolto e dei vincoli cui è soggetto l'operato dei *policy makers*. Questi, costretti spesso a presentare provvedimenti veloci, non possono intraprendere lunghi studi e dato che fanno fronte a rivalità e competizioni, possono essere costretti a dissimulare i loro piani. Si deduce quindi che le scelte razionali che in questa fase del processo di *policy* si portano avanti, dipendono dal contesto in cui ci si trova.

Fino all'inizio degli anni '70, l'implementazione era considerata una fase non problematica poiché, si riteneva che una volta che fosse stata decisa la politica, la sua attuazione sarebbe stata per lo più automatica. In realtà la fase di *attuazione* non è

⁵⁷ Vedi in particolare il capitolo di Lindblom C. E., *La scienza di sapersela cavare*, in Ansoff I. H. (a cura di), *Strategia di impresa*, Franco Angeli, 1974, pp. 29-42. Edizione originale: Lindblom C. E., *The science of "Muddling Through"*, in «Public administration review», vol. 19, n. 1, 1959, pp. 79-88.

indenne da difficoltà, le quali possono porre una discrepanza fra gli obiettivi prestabiliti nella fase decisionale e le procedure prescritte per raggiungerli. A questo stadio può appartenere anche un livello di conflittualità, generato nelle fasi precedenti, il quale può condizionare negativamente la riuscita di un intervento. Per studiare lo svolgimento della fase implementativa, ci sono due approcci di riferimento, che interpretano in modo opposto, la relazione esistente tra funzionari eletti e amministrativi.

Nel primo approccio, la fase implementativa viene considerata come un processo definito *top down*, che ha come riferimento i funzionari incaricati e i burocrati che hanno formulato e approvato un intervento pubblico e che sono incaricati di attuarla concretamente. Secondo tale approccio, i funzionari politici sono posti in una posizione preminente e gerarchica rispetto all'amministrazione, facendo comprendere che la funzione di proporre, progettare e decidere un intervento è il fattore preponderante di una politica pubblica⁵⁸. A questo criterio si oppone l'approccio definito *bottom up*, il quale coglie il punto di vista dei soggetti influenzati dall'attuazione delle politiche e in essa coinvolti. Questo secondo approccio cerca di comprendere il modo in cui può esistere una relazione collaborativa in una situazione dove, essendo gli obiettivi di un intervento pubblico piuttosto ambigui, esistono contrasti e conflittualità fra gli attori interagenti, pur operando nella medesima area. In ottemperanza di questo approccio, la politica pubblica è tutt'altro che un processo formale, dove, dopo l'approvazione, proseguono i contrasti esistenti. Il processo decisionale e i suoi esiti sono modellati da fattori politici, relativi alla capacità dello Stato e alla complessità del subsystema. La fase attuativa quindi, non è un semplice processo caratterizzato dall'abbinamento dei mezzi-fini previsti nelle fasi decisionali, ma consta della scelta di strumenti adatti per il contesto e per la situazione, in funzione dei soggetti coinvolti.

La fase di *valutazione* risulta molto importante per capire cosa è realmente accaduto in seguito ad una decisione di *policy* per studiare se il decorso dell'intervento può essere realmente considerato in linea con quanto era previsto nel disegno originario. La valutazione di un intervento pubblico non coincide in nessun modo, con la mera definizione di conformità o non conformità di azione pubblica, ma è suscettibile di una

⁵⁸ Birkland T.A., *An introduction to the policy process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, M. E. Sharp, 2005, citato in Donà A., *op. cit.*.

serie di analisi piuttosto complesse, che seguono procedure rigorose e codificabili⁵⁹. Inoltre, la valutazione non risulta essere un mero controllo del percorso di una politica pubblica, ma rappresenta uno strumento per riflettere sullo sviluppo di una determinata azione, strumento che permette il generarsi di nuove idee e la possibilità di intervento su situazioni indesiderate di partenza⁶⁰.

In linea di massima, con valutazione si intende un insieme di attività collegate, utili per esprimere un giudizio per un fine pubblico, giudizio argomentato tramite processi di ricerca che ne costituiscono l'elemento essenziale e imprescindibile di affidabilità delle procedure e fedeltà delle informazioni utilizzate per esprimere quel giudizio⁶¹. Attraverso l'argomentazione, si fornisce al giudizio valutativo quell'aspetto scientifico e professionale che lo distingue da quello espresso in modo superficiale dall'individuo. Si valuta un intervento pubblico per stabilire se un'azione intrapresa per un interesse collettivo, abbia ottenuto gli effetti desiderati, e per evidenziare eventuali scostamenti tra quanto accaduto e quanto programmato. L'avvento della valutazione nasce dalla constatazione che, nell'ambito in cui un intervento viene pianificato, possono scatenarsi dinamiche in seguito alle quali non sempre il programma si sviluppa come previsto.

In letteratura il processo di valutazione può essere articolato in momenti diversi; si parla di valutazione "*ex ante*", prima dell'approvazione dei programmi, per aiutare i decisori a scegliere fra scenari differenti, o anche per suggerire modalità più idonee per l'attuazione del programma. Diversamente, la valutazione *in itinere*, si effettua quando l'intervento è ancora in corso, al fine di consentire azioni correttive di eventuali deviazioni dal progetto originario. In ultimo la valutazione "*ex post*", viene effettuata al termine dell'intervento e successivamente al suo completamento, al fine di studiare se e come il progetto abbia raggiunto gli obiettivi prefissati ed eventuali risultati non contemplati. Si reputa necessario per qualsiasi momento della valutazione, costruire un disegno che orienti il valutatore nella sua attività, al fine di compiere riflessioni, argomentazioni rispetto all'intervento trattato. Nella costruzione del disegno valutativo,

⁵⁹ Palumbo M., *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, 2001.

⁶⁰ Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Seam, 1998.

⁶¹ Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, 2010.

risulta fondamentale la scelta dello strumento e delle tecniche da utilizzare, che può essere sia quantitativo che qualitativo⁶².

In tema di valutazione delle politiche pubbliche, il valutatore può procedere all'analisi scegliendo tra quattro atteggiamenti⁶³:

- il primo è quello descrittivo, secondo il quale il soggetto valutatore cerca di redigere un inventario dei possibili risultati di un intervento pubblico, sul quale compariranno effetti e variazioni tra lo stato di programmazione e lo stato finale dell'intervento. In questo primo caso, il valutatore si limita ad informare e produrre dati;
- il secondo atteggiamento del valutatore potrebbe essere clinico, secondo il quale non solo vengono registrati i risultati, ma viene spiegato perché un obiettivo fissato, non è stato poi raggiunto, o perché sono stati raggiunti obiettivi non previsti;
- il terzo atteggiamento viene detto normativo quando il valutatore, inserendosi fra i soggetti del dibattito politico e normativo, sostituisce gli obiettivi formulati per l'intervento pubblico, a valori scelti personalmente, che fungeranno da riferimento per misurare i risultati osservabili. In questo caso, il valutatore ha la funzione più critica, poiché assume una posizione rispetto alla teoria del cambiamento sociale sottintesa nella politica pubblica analizzata;
- il quarto atteggiamento del valutatore, quello considerato più ambizioso, cerca di scoprire se esistono nessi causali tra un dato contenuto di una politica pubblica e un dato insieme di effetti riscontrati nella realtà.

Indipendentemente dall'approccio utilizzato, il valutatore può decidere di analizzare il decorso di una politica pubblica in base a particolari criteri⁶⁴, quali: a) l'efficacia, che fa riferimento ai benefici raggiunti tramite le differenti alternative di *policy*; b) l'efficienza, che attiene al controllo dei costi per il conseguimento degli obiettivi; c) l'equità, che si preoccupa della distribuzione equa e corretta dei costi e dei benefici attraverso la popolazione; d) la fattibilità politica, che coincide con l'ampiezza del

⁶² Tra gli strumenti maggiormente utilizzati si annoverano: questionari, schede di monitoraggio, schede di rilevazione dei fabbisogni, interviste in profondità, griglie di osservazione, focus group, schede per la sistematizzazione e analisi di dati già esistenti.

⁶³ Mèny Y., Thoenig J.C., *op. cit.*

⁶⁴ Kraft M., Furlong S.R., *The public policy: politics, analysis and alternatives*, CQ Press, 2007, citato in Donà A., *op. cit.*

supporto e del consenso verso una proposta da parte dei funzionari eletti; e) l'accettazione sociale che rappresenta il grado e l'accettazione della proposta a livello sociale; f) la fattibilità amministrativa, che fa riferimento alla disponibilità di risorse adeguate per le strutture di implementazione; g) la fattibilità tecnica, che coincide con la presenza e la disponibilità della conoscenza e dei supporti tecnologici adeguati.

In definitiva, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da una rilevante crescita della disciplina delle politiche pubbliche da un punto di vista dell'elaborazione teorica e dei campi di studio. Chi tra gli scienziati analizza le politiche pubbliche, generalmente ha l'obiettivo di spiegare e descrivere gli interventi adottati in un determinato ambito. Nonostante, quindi, lo studio delle politiche pubbliche abbia fini esplorativi e conoscitivi, va comunque tenuto in considerazione che «la maggiore conoscenza su un certo argomento rappresenta una risorsa a disposizione dei governanti che può avere ricadute sull'attività di governo»⁶⁵.

1.4 Le politiche pubbliche come politiche sociali

Le politiche pubbliche intervengono in una molteplicità complessa di campi e si distinguono per ambito di intervento, obiettivi e per livello di governo. Le politiche sociali sono uno di questi ambiti. In genere le politiche sociali hanno «scopi ed effetti sociali variabili, che vanno da una più equa distribuzione societaria di risorse ed opportunità, alla promozione di benessere e qualità della vita, e che infine hanno anche lo scopo di limitare le conseguenze sociali prodotte da altre politiche»⁶⁶.

Attraverso le politiche sociali si interviene per migliorare le condizioni di vita degli individui, favorendo opportunità e disponibilità di risorse lungo tutto il ciclo di vita; da questo punto di vista il concetto di politiche sociali in parte si sovrappone a quello di *welfare state*⁶⁷.

Ai fini del presente lavoro, l'ambito delle politiche sociali, risulta basilare per introdurre l'argomento oggetto dell'indagine, ossia le politiche attive del lavoro. Capire, infatti, il campo di indagine delle politiche sociali, gli obiettivi attuali che si propongono

⁶⁵ Donà A., *op. cit.*, p. 11.

⁶⁶ Naldini M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, 2006, p.19.

⁶⁷ Ferrera M., *Le politiche sociali. L'Italia in una prospettiva comparata*, il Mulino, 2006.

di raggiungere, gli attori che vengono coinvolti nel processo di *policy*, risulta strategico per comprendere gli aspetti specifici che ruotano attorno ad una politica del lavoro, essendo quest'ultima uno dei quattro ambiti di intervento delle politiche sociali.

Lo sviluppo delle politiche sociali è un processo articolato che, nel '900, si è coniugato con la costruzione e la crescita dei sistemi di *welfare*. Seguendo Ferrera nel processo di affermazione delle politiche di *welfare*, sono mutati i significati di benessere e sicurezza sociale e si possono cogliere 5 fasi dello sviluppo delle politiche sociali⁶⁸.

Nella prima fase, delimitabile dal secolo XVII° fino alla prima guerra mondiale, le politiche sociali sono riconducibili in Europa ad attività occasionali di assistenza ai poveri. Attraverso la *Poor Law*, si prevedeva l'assistenza per i poveri nel caso in cui le famiglie non fossero in grado di provvedervi; ciò muoveva fondamentalmente dalla considerazione secondo cui riducendo il tasso di povertà, diminuivano anche i fenomeni ritenuti connessi come, ad esempio, quello della criminalità. A metà dell'800, fu istituita per prima in Germania e poi in molti Paesi europei, una assicurazione obbligatoria inizialmente solo contro gli infortuni e in secondo luogo anche per le malattie, la vecchiaia e l'invalidità per le quali il livello di contribuzione era ancorato al reddito dei suoi destinatari. Lo schema obbligatorio nacque in risposta a problemi funzionali che andavano emergendo, come ad esempio la mobilitazione dei lavoratori in seguito alla nascita di partiti di ispirazione socialista. La motivazione maggiore che indusse i governi borghesi ad instaurare delle assicurazioni a beneficio dei lavoratori, fu sostanzialmente dettata dalla paura dei conflitti di classe, soprattutto in un periodo storico nel quale il movimento operaio rivendicava maggiori diritti di partecipazione alla vita politica. In relazione all'introduzione dell'assicurazione fu, inoltre, sottoposta all'attenzione dello Stato la problematica della disoccupazione che era vista come un'incapacità dell'individuo di avere un impiego e non come il risultato del processo di mercificazione della forza lavoro.

Il periodo compreso fra gli anni '20 e '40 dell'800, può essere definito come fondamentale per lo sviluppo e il consolidamento dei sistemi di *welfare state*. Successivamente alla guerra e alla grande depressione degli anni '30 che ne seguì, la situazione socioeconomica dei Paesi europei cambiò notevolmente con l'aggravarsi

⁶⁸ Ibid..

delle condizioni sociali ed economiche di grandi parti della popolazione, come è evidenziato del resto dall'ampia diffusione della disoccupazione⁶⁹.

Seguendo Borzaga e Fazzi, «il fattore più importante di questo periodo fu il fatto che divenne condizione generale, delle élites politiche come delle masse operaie, che la politica sociale fosse indispensabile per il corretto funzionamento delle democrazie dell'Europa occidentale e che essa fosse utile per tutti e non solo per la classe operaia o per i poveri. Le politiche sociali non erano più soltanto sostenute dall'iniziativa *top-down* delle élites di governo, mosse da obiettivi di legittimazione, ma erano anche il frutto delle prestazioni dal basso del movimento operaio che aveva cominciato ad esprimere una domanda di intervento sociale sempre più esplicita»⁷⁰.

In ragione di questi cambiamenti di carattere economico, politico e sociale, si è determinata un'estensione delle persone beneficiarie delle misure di protezione sociale: nascono, ad esempio, gli assegni familiari che pur spettando al lavoratore dipendente, possono essere fruiti anche dai componenti inattivi del nucleo familiare; in questa fase, quindi, si passa dalla nozione di “assicurazione del lavoratore” a quella più ampia di “assicurazione sociale”, dato appunto il più grande *range* di beneficiari a cui si fa riferimento. In questo periodo, inoltre, si fa strada l'idea della protezione minima in base ai bisogni oltre che alla tradizionale idea del risarcimento in base ai contributi versati.

In una terza fase di espansione, quella che coincide con gli anni d'oro (*golden age*) del capitalismo in Europa e Stati Uniti, dal 1945 al 1970, ma che sono anche gli anni di forti conflitti sociali di cui il *welfare* è una specie di compromesso tra capitale e lavoro, si ha un miglioramento generalizzato in tecniche e procedure per quel che riguarda la protezione dello Stato alla totalità dei cittadini. La fase di espansione produce come maggiore effetto non solo un'estensione della copertura, per numero e categorie di beneficiari, ma anche l'aumento dell'offerta di servizi e prestazioni da parte dello stato sociale, come lo sviluppo di sistemi sanitari, la protezione per disabili, degli anziani, ecc. In una successiva fase, che ha un confine sfumato tra gli anni '70 e gli anni '90, si assiste ad una crisi del sistema di *welfare* dovuto a cambiamenti repentini della società post industriale che comincia a ravvisare la compresenza femminile a quella maschile

⁶⁹ Orientale Caputo G., *La lezione degli anni Trenta: disoccupazione di massa e ricerca sociale*, Mondadori, 2009.

⁷⁰ Borzaga C., Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, 2005, p. 62.

nelle attività lavorative, un progressivo invecchiamento della popolazione con il conseguente aumento delle protezioni (e delle prestazioni) e l'aumento di livelli di copertura dei programmi di protezione sociale. In questo periodo per evitare di aumentare eccessivamente i livelli già crescenti di imposizione fiscale, i governi iniziarono a fare ricorso all'indebitamento per coprire i deficit di bilancio causati dall'eccesso di richieste da parte dei programmi di spesa rispetto alle entrate⁷¹.

Fino al 1973 il ciclo espansivo dell'economia, in Europa e negli Stati Uniti ha permesso di sostenere lo sviluppo delle politiche di *welfare*, ma con la crisi successiva c'è stato e continua ad esserci un lungo percorso di riforma di controllo dei costi e politiche maggiormente restrittive che hanno cercato di limitare l'accesso alle misure consolidate quali l'innalzamento dell'età pensionabile, o la restrizione delle possibilità di accesso di misure passive contro la disoccupazione. Rifacendosi a Ferrera, i fattori causali che hanno portato dapprima a una crisi del sistema di *welfare* e successivamente messo in moto processi di riforma, vengono suddivisi in fattori esogeni e fattori endogeni⁷². Tra i primi, è possibile annoverare la globalizzazione e l'internazionalizzazione delle relazioni economiche, che hanno agito sulle dinamiche, i cambiamenti e gli esiti recenti delle politiche sociali, creando nuovi spazi di manovra per l'intervento pubblico, necessario per superare il protezionismo e assicurare nuovi mercati aperti senza eccessivi contraccolpi sociali⁷³. Per fattori endogeni, Kazepov e Barberis si riferiscono alle trasformazioni sociodemografiche che configurano strutture familiari in cambiamento come il crescente tasso di divorzi, aumento dell'età matrimoniale, nascite fuori dal matrimonio, ecc. Questo tipo di fattori ha un'incidenza diversa a seconda del paese che si analizza, e non portano ad un abbandono del *welfare*, ma ad una sua ricalibratura. In un contesto economico e sociale rinnovato, infatti, la globalizzazione, la liberalizzazione del commercio internazionale, l'integrazione dei mercati, nuovi cambiamenti sociodemografici mettono in crisi assetti tradizionali del sistema di *welfare*, richiedendo così una serie di riforme che siano maggiormente adeguate alla struttura delle società contemporanea.

⁷¹ Borzaga C., Fazzi L., *op. cit.*

⁷² Ferrera M., *Modelli di solidarietà*, il Mulino, 1993.

⁷³ Barberis E., Kazepov Y., *Tendenze e prospettive dei welfare state europei*, in Campedelli M., Carrozza P., Pepino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, il Mulino, 2010, pp. 141-184.

A partire dagli anni '90, si assiste ad una ristrutturazione degli interventi sociali. Questo cambiamento è dovuto a diversi fattori fra cui la crisi delle finanze pubbliche, le sfide della globalizzazione, il processo di integrazione con l'Unione Europea, l'esigenza di modernizzare e aumentare l'efficienza dei programmi sociali. La nuova politica ha instaurato misure sottrattive caratterizzate da cancellazioni e diminuzioni delle spettanze i cui tratti fondamentali, sono stati innanzitutto il contenimento dei costi e una responsabilizzazione individuale (specie nel mercato del lavoro) a svolgere un ruolo attivo nella società piuttosto che essere soggetti passivi di misure e programmi di protezione sociale. Al centro dell'attuale idea di *welfare* ha finito così per imporsi il concetto di "attivazione": alle persone negli attuali programmi di *welfare*, pensiamo a quelli di sostegno contro la disoccupazione, viene richiesta sempre più una maggiore partecipazione, ad esempio, attraverso la formazione, affinché gli individui possano realizzare una cittadinanza attiva che si esprima in termini di partecipazione al lavoro, alla vita sociale, politica e civile e quindi di condivisione soprattutto delle decisioni e delle *social policy*⁷⁴.

Le politiche sociali, nonostante possano sembrare, per l'ampiezza dell'oggetto di studio, un insieme indistinto di misure che tendono a tutelare e proteggere il cittadino da determinati rischi, si distinguono rispetto a quattro principali ambiti di intervento: *a)* politiche pensionistiche; *b)* politiche sanitarie; *c)* politiche socio-assistenziali; *d)* politiche del lavoro. L'insieme di queste politiche risponde a rischi e bisogni diversi e sono le autorità di governo che decidono rispetto ad un budget complessivo, quante risorse dedicare ad una politica piuttosto che ad un'altra. Le politiche pensionistiche che mirano a fornire un sostegno economico alle persone che non sono in grado di percepire un reddito da lavoro, non riguardano solo le persone che a causa dell'età sono fuoriuscite dal mercato del lavoro, ma anche soggetti che a causa di un'invalidità non possono svolgere idoneamente un'attività lavorativa. La politica previdenziale, assieme alle politiche del lavoro, è relativamente recente, dato che, fino all'inizio del '900, la cura delle persone anziane, o disabili, era a carico della famiglia, senza che si contemplasse l'intervento dello Stato. Oggi le politiche pensionistiche, assumono grande rilevanza, specie per l'ambito della vecchiaia dato che la speranza di vita, è più

⁷⁴ Colasanto M., *Forza e debolezza del nuovo welfare*, in «Sociologia del lavoro», n. 117, 2010, pp. 29-39.

che raddoppiata nell'arco di un secolo⁷⁵. Le politiche pensionistiche, specie in Paesi dell'Europa mediterranea, condividono l'obiettivo di proteggere i cittadini dall'insorgenza di fattori negativi quali la vecchiaia, l'invalidità e la vedovanza, e vanno ad incidere positivamente sul rischio di povertà di un soggetto. Negli ultimi venti anni l'Italia, come il resto dei Paesi dell'Europa mediterranea, ha dovuto contrastare l'aumento della spesa pensionistica, che ha assunto dimensioni sempre più ingenti di pari passo all'invecchiamento della popolazione. Seguendo Ciocia, «convertire gli ampi e articolati problemi che riguardano il sistema di protezione sociale unicamente in termini di regimi pensionistici, impedisce agli Stati di concentrarsi sui necessari cambiamenti che dovrebbero riguardare gli interventi intesi ad offrire risposta ai diversi bisogni sociali che si manifestano nelle diverse aree di età della vita»⁷⁶.

Le politiche sanitarie, coinvolgono un ampio raggio di interventi, che non si limitano a garantire prestazioni sanitarie ai cittadini, ma riguardano anche la prevenzione e la difesa del concetto di salute⁷⁷. Rientrano, infatti, in questo ambito di intervento, anche le misure atte a controllare la qualità degli alimenti o a tutelare la sicurezza del lavoratore nei luoghi di lavoro. Concetti fondamentali in questo ambito sono prevenzione, salute e ricerca, le quali possono favorire condizioni di benessere, diminuendo i rischi per la propria condizione fisica, psichica e sociale⁷⁸. Il più noto degli ambiti di intervento delle politiche sanitarie, è quello dei servizi erogati alla cittadinanza tra i quali si evidenziano l'assistenza ospedaliera, l'assistenza medico-generica e specialistica, l'assistenza farmaceutica. In Italia, come nei Paesi dell'Europa mediterranea, nei Paesi nordici, Regno Unito, le forme organizzative dell'assistenza sanitaria sono di derivazione beveridgeriana, caratterizzata dal fatto che l'assistenza sanitaria è universalistica, nel senso che tutti i cittadini ne hanno diritto, senza distinzione alcuna, ed è basata sul finanziamento attraverso la fiscalità generale⁷⁹.

⁷⁵ Basti pensare che nel 1880 la speranza di vita di un individuo maschio era di 35,4 anni, nel 2010 la speranza di vita di un individuo maschio si attesta al 79,1. Si veda in particolare: Breschi M., Pozzi L., *Salute, malattia e sopravvivenza in Italia fra '800 e '900*, Forum Edizioni, 2007.

⁷⁶ Ciocia A., *Il sistema pensionistico in Grecia, Italia, Portogallo, Spagna*, in Ponzini G., Pugliese E. (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo. Rapporto IRPSS-CNR sullo Stato Sociale in Italia 2007-2008*, Donzelli, 2008, p. 135.

⁷⁷ Tognetti Bordogna M., *Lineamenti di politica sociale*, Franco Angeli, 2003.

⁷⁸ Villa F., *Lezioni di politica sociale*, Vita e Pensiero, 2003.

⁷⁹ Corcione A., *I sistemi sanitari nei Paesi dell'Europa mediterranea*, in Ponzini G., Pugliese E. (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo*, op. cit.

Le politiche socio-assistenziali possono prendere forma attraverso servizi sociali o tramite prestazioni monetarie, finanziate tramite il sistema fiscale. Il cittadino ha diritto ad usufruire di un sostegno economico sotto forma di servizio sociale, in base ad un bisogno manifesto, accertato attraverso la prova dei mezzi, che consiste nella verifica che la condizione economica dell'individuo sia inferiore alla soglia definita accettabile per legge. Si tratta quindi di interventi selettivi, proprio perché garantiti solo agli individui con comprovati bisogni⁸⁰. Il problema più diffuso che può generare questo tipo di politica sociale è la cosiddetta “trappola della povertà”⁸¹, dovuta al fatto che spesso i sussidi non incentivano, nel soggetto beneficiario, il cambiamento del proprio stato di indigenza o difficoltà, poiché questo comporterebbe la scomparsa del sussidio percepito. È per questo motivo, che si promuovono misure di attivazione dell'individuo che rischia altrimenti l'esclusione sociale e la permanenza in condizioni di sostegno.

Per ultimo le politiche per il lavoro, hanno un ruolo fondamentale, non solo perché rappresentano il nucleo originario dei sistemi di protezione sociale, ma anche perché la tematica della disoccupazione, è diventata il perno di discussione in tutti i governi. Le politiche per il lavoro sono interventi nel mercato del lavoro finanziati con risorse pubbliche, a favore di soggetti senza lavoro, o con rischio immediato di perderlo. Questi sono «quindi interventi *ad hoc* e non generali regole di funzionamento del mercato del lavoro: sono ricompresi molti interventi dei servizi pubblici d'impiego ma non gli assetti istituzionali della contrattazione sindacale o le regole relative all'uso del lavoro temporaneo che, assieme a quelle delle assunzioni e licenziamenti, costituiscono la c.d. *Employment Protection Legislation (EPL)*»⁸². Si tratta, inoltre, di interventi che agiscono *nel* mercato del lavoro e *non a monte* dello stesso: è così ricompresa la formazione a favore dei disoccupati, ma non il sistema scolastico. Essi sono infine interventi specificamente riguardanti una situazione di mancanza di lavoro e non genericamente azioni a favore di soggetti deboli: sono così ricompresi gli incentivi al reimpiego e gli ammortizzatori sociali, ma non le rimodulazioni del carico fiscale che incentivano l'offerta di lavoro e innalzano i redditi di soggetti a basso salario o le differenziazioni del gravame contributivo su base geografica o settoriale.

⁸⁰ Ferrera M., *op.cit.*, 2006.

⁸¹ Ferrera M., *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino, 1998.

⁸² Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, 2006, p. 151.

1.4.1 Le politiche sociali: riferimenti teorici e spunti interpretativi

L'insieme delle politiche sociali definito "stato del benessere", o *welfare state*, rappresenta «una realtà di antica data se lo si considera come lo sforzo compiuto da uno Stato per modificare le condizioni del mercato e per assicurare protezione a chi potrebbe venir colpito dagli effetti economici e sociali prodotti da quest'ultimo»⁸³. Le politiche di *welfare* costituiscono dei provvedimenti pubblici che, intervengono per arginare i rischi e salvaguardare il benessere di gruppi di cittadini, con l'obiettivo di modificare in senso desiderato la condizione e il comportamento dei destinatari⁸⁴.

Le politiche sociali costituiscono una serie di azioni, gestite per il benessere e la sicurezza sociale, che sono il risultato di intrecci complessi fra attori e di articolati interventi pubblici. Rifacendosi a Borzaga e Fazzi, le politiche sociali sono azioni finalizzate principalmente a produrre benessere e tutela sociale. Il *welfare*, è il risultato storico dell'azione congiunta di più attori e non è mai l'esito del contributo esclusivo di uno di essi. Anche nelle fasi di maggior sviluppo storico del *welfare state*, è estremamente difficile stabilire se il contributo più significativo al benessere e alla tutela delle persone sia stato fornito ad esempio dallo Stato o dalla famiglia o dalle reti di aiuto primarie⁸⁵. Seguendo la chiave di lettura dei due autori, esistono, infatti, degli attori dalla cui relazione e interazione, complementarietà e competizione, si determina il benessere e i livelli di tutela e sicurezza sociale. Questi attori sono: lo Stato, il quale ha lo scopo di attenuare o risolvere problematiche della società, limitando se necessario, l'azione degli altri attori, in particolare del mercato; la famiglia, intesa come l'istituzione collettiva minima, nella quale avvengono i trasferimenti finalizzati ad assicurare ad ogni componente un certo benessere; il mercato, inteso come l'istituzione sociale attraverso cui vengono volontariamente prodotti e scambiati beni e servizi sulla base di prezzi stabiliti generalmente in termini monetari. Esso, produce quello che i consumatori sono in grado di sfruttare, di venderlo al prezzo che massimizza il benessere di ognuno e di tutti (benessere sociale) e di distribuire le risorse (beni e servizi prodotti) in maniera efficiente (cioè assegnando un bene a chi lo valuta

⁸³ Room G., *The Sociology of Welfare: Social Policy, Stratification and Political Order*, Martin Robertson, 1979, citato in Mèny Y., Thoenig J.C., *op. cit.*, p. 23.

⁸⁴ Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare: dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, 2008.

⁸⁵ Borzaga C., Fazzi L., *op. cit.*.

maggiormente); il Terzo Settore, le cui attività normalmente si concentrano in ambiti che influenzano la qualità della vita sociale di una collettività. Le organizzazioni di Terzo Settore, infatti, possono svolgere attività come: promozione dei diritti a tutela di gruppi di individui, redistribuzione di risorse fra individui o gruppi, produzione di beni e servizi di interesse collettivo in forma autonoma o per conto della pubblica amministrazione. Questa impostazione, si discosta dalla considerazione che intende le politiche sociali come essenzialmente derivanti da interventi ideati e realizzati da un unico soggetto che ne ha l'autorità: lo Stato o la pubblica amministrazione⁸⁶.

Il sistema di relazioni, formali e non, in cui nasce e si sviluppa una politica sociale è chiamato regime di *welfare* nel quale lo Stato svolge un ruolo dominante all'interno del sistema di relazioni, essendo il contenitore di tutti i processi di produzione di benessere, formali e non formali, pubblici e non pubblici. Dipendentemente dal ruolo dello Stato nelle politiche e dalla partecipazione dei tre tipi di attori, Titmuss, nelle sue lezioni di politica sociale pubblicate postume nel 1974, opera una distinzione tra due modelli di *welfare state*, poi ripresa da diversi autori: il modello "residuale", nel quale lo Stato interviene solo in ultima istanza, e quello "istituzionale", nel quale esso fornisce prestazioni indipendenti dal mercato e offerte in base al principio di "puro bisogno"⁸⁷. In effetti, a partire dai modelli inizialmente proposti da Titmuss, si è approdati nell'articolazione di Esping-Andersen⁸⁸, dei tre regimi di *welfare*, ossia tre tipologie di integrazione in cui possono essere socializzati i rischi: regime liberale, conservatore-corporativo, socialdemocratico. Il primo, appartenente a Paesi come Stati Uniti, Regno Unito, Australia e Canada, è caratterizzato da prestazioni poco generose, per le quali è necessaria la prova dei mezzi e vede come destinatari principali i poveri, gli indigenti e i lavoratori con un basso reddito e per questo definito anche come "residuale". Un ruolo importante in questo regime è assunto dalle politiche attive del lavoro e da schemi che permettono di usufruire del beneficio in base al possesso di un'occupazione regolare. Il *welfare* in questo senso incoraggia il mercato e tende a garantire l'inclusione sociale per

⁸⁶ Hill rientra nel filone di autori secondo cui studiare la politica sociale, significa analizzare ciò che lo Stato fa per il benessere dei cittadini. Si veda a questo proposito Hill M., *Le politiche sociali: un'analisi comparata*, il Mulino, 1999 (edizione originale: Hill M., *Social Policy: A comparative analysis*, Harvester Wheatsheaf, 1996).

⁸⁷ Paci M., *La famiglia e i sistemi di welfare nell'economia dei servizi*, in Regini M., *La sociologia economica contemporanea*, Laterza, 2007.

⁸⁸ Esping Andersen G., *Three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, 1990, citato in Ferrera M., *op. cit.*, 2006.

chi ha perso l'autosufficienza. Il secondo modello di *welfare*, definito conservatore-corporativo, appartenente ai Paesi dell'Europa continentale, garantisce schemi di protezione sociale, in base alla posizione occupazionale e protegge i lavoratori e la sua famiglia dai rischi di malattia, invalidità, disoccupazione e vecchiaia. Lo stato interviene con trasferimenti alla famiglia, quando la capacità di quest'ultima di sostenere i propri membri, è debole. Il terzo regime di *welfare*, definito socialdemocratico, appartenente ai Paesi scandinavi e all'Olanda, vede la predominanza di schemi universalistici di sicurezza sociale, con formule generose di cui sono beneficiari tutti i cittadini indipendentemente dalla loro condizione professionale. In tale regime e a differenza degli altri due, c'è un'eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini in cui «tutti beneficiano, tutti dipendono, tutti sentono il dovere di contribuire»⁸⁹. I livelli di spesa per la protezione sociale sono molto alti, proprio perché i benefici, erogati in somma fissa, vengono automaticamente distribuiti al presentarsi dei vari rischi.

Alcuni studi sui modelli di *welfare* a livello internazionale hanno contribuito alla nascita, intorno agli anni '90 di un dibattito sociologico e politologico sull'esistenza di modello mediterraneo di *welfare*, sulle sue caratteristiche e sulla possibilità o di identificarlo come modello autonomo rispetto alla classificazione di Esping Andersen, o di riconoscerlo come una sub categoria del modello corporativo continentale⁹⁰. Ci sono delle specificità appartenenti ai Paesi dell'Europa mediterranea, che fanno pensare ad un modello indipendente dagli altri tre. Per Leibfried i Paesi del mezzogiorno europeo fanno parte di un gruppo latino che è caratterizzato da una struttura economica debole a causa delle perduranti conseguenze del tardivo avvio del processo di industrializzazione, del ruolo centrale della famiglia tradizionale, che di fatto supplisce alla carenza dell'offerta pubblica di *welfare*, della significativa influenza della Chiesa Cattolica, e da un evidente ritardo per ciò che concerne la costruzione di un moderno sistema di protezione sociale⁹¹. Ferrera sostiene, a questo proposito, che Spagna, Portogallo, Italia e Grecia, presentano in comune, da un lato, l'universalità del servizio sanitario e la frammentazione del sistema di mantenimento del reddito, con elevata

⁸⁹ Ferrera M., *op.cit.*, 2006, p. 41.

⁹⁰ Katrougalos G. S., *The south European Welfare Model: the Greek Welfare State in Search of an Identity*, in «Journal of European Social Policy», Vol. 6, n.1, 1996, citato in Borzaga C., Fazzi L., *op. cit.*

⁹¹ Leibfried S., *Towards a european Welfare State? On integrating Poverty Regimes into the european Community*, citato in Ferge Z., Kolberg J.E., *Social Policies in a changing Europe*, Campus Verlag, 1992, citato in Ponzini G., Pugliese E. (a cura di), *op.cit.*

disparità di trattamento a seconda dei beneficiari, e dall'altro, una modesta presenza dello Stato come attore del *welfare* in settori come la sanità e i servizi sociali, nei quali c'è la compresenza di attori pubblici e privati, profit e no profit⁹². Inoltre, nel modello di *welfare* di questi Paesi, «il lavoro sommerso, i favoritismi, le logiche politico-clientelari, non hanno dato vita ad un patto sociale, così come si è verificato nei paesi nordici. Le culture nazionali sono dunque favorevoli ad ottenere protezione sociale, ma molto meno a partecipare ad una redistribuzione più equa delle risorse e delle misure di protezione sociale»⁹³. Dato che i sistemi di politica sociale in questo gruppo di Paesi non sono mai riusciti a garantire il pieno impiego e dal momento che si registra l'esistenza di ampie fasce di popolazione non coperte dai rischi di povertà ed esclusione sociale, tra i principali problemi che questi sistemi nazionali sono portati ad affrontare c'è quello di ridefinire i criteri di ripartizione delle risorse a seguito dell'eccessivo scompenso negli equilibri sociali e territoriali, incentivando i cittadini alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e alla contribuzione fiscale⁹⁴.

L'Italia viene inclusa, con Spagna, Portogallo e Grecia, tra i paesi in cui vi è un modello di *welfare* solitamente indicato come meridionale o mediterraneo; soprattutto in Italia il sistema di *welfare* è la conseguenza sia di leggi frammentate che hanno permesso l'originarsi di politiche sociali molto differenti nello stesso territorio nazionale, sia di benefici diversificati per alcuni gruppi di cittadini⁹⁵.

1.5 Alcune osservazioni conclusive

Le politiche pubbliche e sociali, rappresentano una materia molto complessa, che quindi, può essere analizzata da una molteplicità di punti di vista disciplinari e attraverso una varietà di approcci teorici. In questo primo capitolo si è tentato di definire il campo di applicazione delle politiche pubbliche e sociali, precorrendone i più importanti contributi degli studiosi in prospettiva comparata. In generale la politica sociale può essere considerata come un derivato del discorso pubblico attraverso il quale vengono definiti i valori, le norme, le cornici di senso all'interno delle quali il concetto

⁹² Ferrera M., *op. cit.*, 20066.

⁹³ Borzaga C., Fazzi L., *op. cit.*, p. 131.

⁹⁴ Borzaga C., Fazzi L., *op. cit.*.

⁹⁵ Ascoli U., *Welfare State all'italiana*, Laterza, 1984.

viene istituzionalizzato e riempito di significato. Partendo da queste premesse, si evidenzia come stabilire l'oggetto di studio di una politica sociale o di una politica pubblica non sia esattamente così facile. Le condizioni, i processi, gli esiti delle azioni politiche che mirano ad intervenire su particolari problematiche costituiscono una parte di tale oggetto, ma non lo esauriscono. Da caso a caso, da politica a politica, l'oggetto, i destinatari, le azioni, gli obiettivi di quello che generalmente definiamo una politica sociale possono variare e modificarsi nel tempo. Lo studio delle politiche pubbliche richiede dunque un approccio il meno possibile normativo e il più possibile orientato a capire le dinamiche di ordine politico, economico e sociale, che permettano di interpretare il modo attraverso il quale le istituzioni in un'ottica di concertazione, esercitano il proprio potere per individuare, rappresentare e fornire risposta a condizioni considerate di volta in volta come problemi e bisogni sociali.

Capitolo 2

Le principali evoluzioni delle politiche del lavoro in Italia: verso un modello di attivazione e flessibilità

2.1 Le politiche del lavoro: definizioni e aspetti generali

Le politiche del lavoro, rivestono nell'ambito delle politiche sociali, un ruolo basilare per tutelare l'interesse collettivo all'occupazione. Le politiche del lavoro come si vedrà nel corso del presente capitolo hanno subito un rilevante processo evolutivo dal secondo dopoguerra ad oggi, e si sono sviluppate a seguito della centralità che il concetto di lavoro ha assunto nell'organizzazione degli Stati moderni, «divenendo il protagonista di una società di produttori e consumatori dotati di più elevate esigenze soggettive di autorealizzazione e di incidenza sui processi economici»⁹⁶.

Il lavoro fu considerato dall'economia classica una fonte del valore e un fattore sociale fondamentale che la società industriale ha poi confermato. Queste basi culturali e morali dell'agire economico non sono venute meno nel capitalismo maturo, che ha proseguito a valorizzare il lavoro: infatti «quasi tutti i regimi politico-sociali affermano di essere fondati sul lavoro, come dichiara per altro la nostra Costituzione»⁹⁷. In un sistema economico basato essenzialmente sul lavoro, l'identità sociale degli individui, dipende altresì dall'attività lavorativa, che fornisce loro una collocazione nella stratificazione sociale determinandone il rispettivo status; tanto è vero che «lavori dissimili comportano redditi diversi, contesti e abitudini lavorative e di formazione al lavoro differenti, quindi stili di vita e di consumo variegati, designando un sistema di disuguaglianze di cui la divisione del lavoro è, in linea di principio, il fattore basilare»⁹⁸. Ne consegue che l'assenza di lavoro non coincide meramente con la mancata percezione di un compenso, ma significa essere forzatamente esclusi dalla partecipazione attiva

⁹⁶ Donati P., *Il lavoro che emerge*, Bollati Boringhieri, 2001, p. 103.

⁹⁷ Accornero A., *Il mondo della produzione*, il Mulino, 2002, p. 257.

⁹⁸ Mingione E., Pugliese E., *Il lavoro*, Carocci, 2003, p. 17.

nella vita economica e sociale del Paese, creando conseguenti cambiamenti e costrizioni nei propri stili di vita.

Come ha sostenuto Lunghini, «l'attuale disoccupazione, rappresenta uno spreco di risorse che si accompagna a una disuguaglianza crescente nella distribuzione della ricchezza e del reddito, e a una massa di bisogni sociali insoddisfatti: l'obiettivo dell'incremento occupazionale dovrebbe tornare al primo posto nell'agenda dei governi democratici»⁹⁹. Le politiche del lavoro sono promosse, pertanto, per far fronte alla problematica della disoccupazione e dell'inoccupazione, e per favorire il reinserimento dei soggetti esclusi dal mercato del lavoro, che altrimenti sarebbero destinati all'emarginazione sociale e alla povertà.

Le politiche del lavoro si definiscono, in genere, come interventi pubblici nel mercato del lavoro indirizzate a gruppi particolari di individui. Queste, a loro volta, supportano e integrano gli strumenti delle più generali politiche per l'occupazione (tab. 2.1). Per quanto riguarda queste ultime, l'obiettivo di ridurre lo stato di disoccupazione viene affidato essenzialmente a strumenti di carattere monetario o fiscale in un'ottica ampliata, che comprende anche le politiche sociali, le politiche delle infrastrutture e quelle formative.

Tab. 2.1 – Gli interventi microeconomici e macroeconomici che agiscono sul mercato del lavoro

<i>Politiche</i>	<i>Contenuti, orientamenti, obiettivi</i>
Politiche per l'occupazione	Interventi macroeconomici (politiche monetarie, fiscali, valutarie) tendenti ad agire principalmente sulle grandezze aggregate dell'economia (consumi, investimenti, spesa pubblica) e quindi in modo indiretto sul livello dell'occupazione globale
Politiche del lavoro (Servizi per l'impiego, misure attive e passive)	Interventi di tipo microeconomico, tendenti ad agire su specifici segmenti di forza lavoro e quindi sulla struttura dell'occupazione/disoccupazione
Politiche sociali, industriali e di sviluppo	Strategie di crescita socioeconomica a livello locale che favoriscono indirettamente la crescita dell'occupazione
Politiche dei redditi	Controllo dei redditi da lavoro e da capitale, per favorire il contenimento dell'inflazione e la crescita dell'occupazione

Fonte: Capparucci (2009).

⁹⁹ Lunghini G., *Politiche eretiche per l'occupazione*, in Lunghini G., Silva F., Torgetti Lenti R. (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, il Mulino, 2001, p. 35.

L'origine delle politiche del lavoro ha seguito percorsi diversi a seconda dei Paesi di appartenenza. Nel corso degli ultimi ottant'anni le innovazioni che si sono avute nell'ambito delle politiche del lavoro sono state il risultato dell'intreccio fra l'azione statale e le strategie dei gruppi degli interessi economici. Le politiche del lavoro in Europa e negli Stati Uniti nascono innanzitutto come politiche pubbliche per la tutela dei senza lavoro, dove è particolarmente forte l'influenza delle dinamiche politico-istituzionali. Come osserva Gualmini infatti, «la salienza elettorale del problema della disoccupazione, la priorità della questione lavoro nelle strategie dei gruppi di interesse economici e le tensioni sociali legate alle conseguenze del non lavoro, hanno sempre accresciuto il suo valore oggettivo e simbolico»¹⁰⁰.

Il primo Paese europeo che introdusse un sistema assicurativo volontario nazionale nel 1905 fu la Francia seguito dalla Norvegia, Danimarca, dall'Olanda, Belgio, della Svezia. Negli Stati Uniti, invece, il forte radicamento dell'ideologia liberale, imperniata sul valore degli individui, e la debole organizzazione dei sindacati hanno rallentato lo sviluppo delle prestazioni assicurative.

Il Paese precursore nell'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione fu la Gran Bretagna nel 1911 con la quale si prevedeva un sistema tripartito fra imprenditori, lavoratori e Stato e si concerneva una carta assicurativa per ogni lavoratore nella quale venivano registrati i contributi versati. L'esempio inglese fu seguito nel 1919 dall'Italia che, così come per la Germania, non concepì un'assicurazione a carattere universale, ma piuttosto a favore dei soli lavoratori dell'industria.

Con la grande depressione degli anni 30, si moltiplicò il tasso di disoccupazione ed esplose la conflittualità sociale¹⁰¹. I governi americani ed europei trovatisi impreparati alla recessione ricorsero alle tradizionali misure monetarie di tipo deflazionistico che aggravarono e prolungarono lo stato delle problematiche del mercato del lavoro. Questa fase negativa dal punto di vista economico e sociale fece comprendere la natura involontaria della disoccupazione e contribuì a far maturare nei governi la necessità di dare risposte veloci e precise in merito alle problematiche dell'occupazione.

¹⁰⁰ Gualmini E., *La politica del lavoro*, il Mulino, 1998, p. 26.

¹⁰¹ Si consiglia a questo proposito la lettura di Orientale Caputo G., *op.cit.*, 2009, nella quale si rintracciano nella Grande Depressione elementi di similitudine con l'attuale situazione economica mondiale, caratterizzata dalla crisi dei mercati finanziari statunitensi ed europei: tra i più preoccupanti fattori di similitudine emerge l'aumento della disoccupazione.

In questo contesto in Svezia, per la prima volta nel 1934, si sperimentarono politiche attive del lavoro grazie ai socialisti al governo che riuscirono a varare una riforma per introdurre un'assicurazione volontaria nazionale dei disoccupati nella quale il controllo dell'erogazione delle prestazioni restava nelle mani della classe sindacale. Inoltre la riforma prevedeva una serie di incentivi economici per la creazione di nuovi impianti industriali in sostituzione dei vecchi, l'addestramento dei lavoratori scarsamente qualificati e il controllo dei flussi di credito. Negli Stati Uniti, invece, il conflitto fra i valori della tradizione liberale e le politiche per la garanzia della sicurezza sociale fece ritardare il *Social Security Act* al 1935, tramite cui tutti gli Stati si dotarono di indennità per i disoccupati attraverso i quali l'imprenditore contribuiva al finanziamento di sussidi in relazione alle disponibilità del fondo da lui stesso costituito.

Per quanto riguarda l'esperienza francese, i primi provvedimenti in materia di politiche del lavoro, rispetto al resto dei paesi europei, si caratterizzano per il grande ritardo, soprattutto per quel che concerne l'introduzione dell'assicurazione. Le ragioni del ritardo sono da attribuirsi al carattere rurale dell'economia, alla mancanza di una legislazione sui poveri, alla debole organizzazione e alla frammentazione dei movimenti sindacali, al rallentamento delle tendenze demografiche e al tasso di disoccupazione che negli anni '30 rimase comunque il più basso d'Europa. Dopo la costituzione dello schema volontario nel 1905, solo nel 1958 a seguito di ripetute pressioni degli organi internazionali, la Francia adottò un sistema obbligatorio nazionale che continuò tuttavia a coesistere con il vecchio sistema volontario provocando un'elevata frammentazione dei programmi e delle istituzioni responsabili.

Si può dunque affermare che in uno stadio primordiale, le politiche del lavoro in Europa e negli Stati Uniti, volte primariamente alle prestazioni di disoccupazione, sono state il frutto dell'intreccio fra le condizioni economiche e la forza del movimento operaio, a seguito dei processi di modernizzazione e di industrializzazione. Inoltre la rilevanza oggettiva del problema della disoccupazione possiede un forte legame con i tempi di introduzione degli schemi assicurativi. Il basso livello della disoccupazione in Belgio e in Francia durante la grande depressione spiega infatti il parziale ritardo con cui in questi paesi l'assicurazione da volontaria si trasformò in obbligatoria. Di converso l'elevato numero di disoccupati in Svezia, Stati Uniti e Germania proprio negli

anni in cui le assicurazioni furono introdotte evidenzia la tendenza da parte di questi paesi ad introdurre le riforme in risposta a situazioni di crisi.

A partire dal secondo dopoguerra, ha inizio una fase di estensione e consolidamento dei programmi di assicurazione. In questo periodo gli Stati Uniti consolidano i programmi previsti dal *Social Security Act*, ritoccando le categorie dei beneficiari e il livello delle prestazioni, anche se in realtà si è trattato di cambiamenti marginali rispetto all'originale sistema assicurativo. Le novità che invece introduce l'Inghilterra e la Svezia in materia di tutela della disoccupazione sono state molto più significative. Nel caso inglese, il rapporto Beveridge del 1942 ha segnato il passaggio dall'assicurazione alla sicurezza sociale, secondo un principio di universalità. Con il rapporto Beveridge, le categorie dei beneficiari sono state estese, l'ammontare delle prestazioni è stato leggermente diminuito e adeguato a quello delle indennità per malattia e i sussidi sono stati collegati alle misure di formazione professionale.

Il governo socialdemocratico svedese durante gli anni 50, invece, ha completato il programma di politiche attive per il mercato del lavoro iniziato con successo negli anni 30. Il paradigma teorico neokeynesiano che le ha ispirate, ne ha definito gli obiettivi prioritari e le condizioni essenziali per una loro efficacia, e ne ha individuato soprattutto la complementarità con altre politiche di tipo macroeconomico. Secondo il «piano Rehn-Meidner», dal nome dei due ricercatori sindacalisti che avevano modificato la legge del 1934, è stata, infatti, indicata, come principale finalità delle politiche del lavoro, quella di assicurare maggiori livelli di occupazione grazie ad una migliore organizzazione e struttura dei mercati del lavoro, in contesti di politica economica diretti ad assicurare la piena occupazione, anche attraverso misure di espansione della domanda aggregata, integrata da politiche dei redditi antinflazionistiche. Sono stati introdotti quindi interventi selettivi sulla domanda e sull'offerta di lavoro, sotto forma di disposizioni speciali per la formazione professionale, di incentivi alle imprese per avviare i processi di modernizzazione degli impianti e dei lavori di pubblica utilità. Il sindacato ha potuto così perseguire una politica salariale solidaristica mirata a ridurre quanto più possibile gli eventuali differenziali nei salari e nelle condizioni di impiego.

Se fino agli anni '60 le politiche del lavoro hanno per lo più riguardato le prestazioni di protezione per la disoccupazione, a partire dagli anni '70, le politiche del lavoro sono state incentrate su nuovi programmi che si sono sviluppati in parallelo alla nascita di

nuove regole di scambio fra attori pubblici e gli attori sociali, gli assetti neo-corporativi caratterizzati dalla partecipazione dei gruppi di interessi al policy making, economico e sociale sia nella fase di formulazione che nella fase di attuazione dei programmi dell'emergenza¹⁰². Nel periodo degli anni '70 le strategie di policy dei paesi europei, hanno cominciato a riformare profondamente programmi per il mercato del lavoro ampliando il ventaglio degli strumenti utilizzabili a favore delle politiche attive e confermando i vincoli normativi per la protezione dei lavoratori dentro e fuori i luoghi di lavoro, come quello sui licenziamenti individuali e collettivi. Di lì in poi, il modello di politica attiva del lavoro, si affianca al modello della flessibilità e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla Strategia Europea dell'Occupazione (SEO), avviata dalla fine degli anni '90, hanno rappresentato l'inizio del coordinamento europeo delle politiche nazionali in materia di occupazione. Da politiche del lavoro volte a contenere fenomeni di disoccupazione di massa, si è passati a interventi più strutturati, integrati e complessi di politiche del lavoro, coordinati dall'Unione Europea in grado da una parte di arginare la disoccupazione, specie in periodi di forte recessione, dall'altra di favorire l'incontro fra domanda e offerta.

Infatti, le politiche del lavoro si configurano oggi come interventi di carattere selettivo, che incidono sulla domanda e sull'offerta di lavoro, sulle scelte dei datori di lavoro, nonché sulle condizioni contrattuali e sulla riduzione della disoccupazione¹⁰³. Come ha sostenuto Delors all'inizio degli anni '90 nel libro Bianco della Commissione Europea in tema di occupazione, «la strada indicata per creare occupazione passa non solo dalla ripresa della crescita economica, dagli interventi strutturali per accrescere la competitività dell'industria, ma anche dagli interventi di tipo micro e da misure che facilitino l'ingresso nel mondo del lavoro della forza lavoro, soprattutto delle fasce deboli, affinché sviluppino le competenze e le professionalità richieste dal sistema economico-produttivo»¹⁰⁴.

Le origini e l'evoluzione delle politiche per il mercato del lavoro nei principali Paesi europei e negli Stati Uniti, consentono quindi, di spiegare come i governi hanno

¹⁰² Gualmini E., *op.cit.*

¹⁰³ Capparucci M., *Politiche del lavoro e politiche dei redditi: modelli teorici e processi di riforme*, in «Quaderni di Economia del Lavoro», nn. 88-89, 2009, pp. 74-102.

¹⁰⁴ Commissione Europea (a cura di), *Crescita, competitività e occupazione. Le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco di Delors*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1994.

formulato i programmi per il lavoro e soprattutto quanto hanno inciso il contesto politico-istituzionale, i vincoli e gli spazi d'azione, per la definizione delle riforme attuate e dei campi di intervento progressivamente delineati.

In generale, i campi di intervento a cui le politiche del lavoro fanno fronte, seguendo Borzaga e Fazzi¹⁰⁵, sono essenzialmente quattro: 1) la regolamentazione del mercato del lavoro senza la quale si massimizzerebbero gli interessi di quegli attori che possiedono il maggior numero di risorse. Le misure di regolamentazione, sono diventate basilari in tutta l'Europa occidentale e hanno come obiettivi principali quelli di garantire sicurezza economica e salute fisica sui luoghi di lavoro, rapporti di lavoro più saldi con le aziende, internalizzazione dei costi di assunzione, licenziamento e qualificazione; 2) Le misure volte a supportare ed incentivare l'occupabilità e l'occupazione di soggetti deboli, quali le donne, i giovani, i disoccupati, persone con problemi sociali o sanitari, ecc.; 3) Sussidi di disoccupazione che mirano a sostenere economicamente i soggetti che hanno perso il posto di lavoro; hanno la duplice finalità di contribuire alla stabilizzazione del reddito durante periodi di congiuntura economica caratterizzati da bassi livelli di crescita e di dare la possibilità ai disoccupati di cercare un nuovo lavoro senza essere costretti ad accettare un posto di lavoro non corrispondente alle proprie professionalità e competenze per motivi di necessità immediata; 4) La contrattazione che regola le condizioni di impiego attraverso accordi tra rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro¹⁰⁶.

Nonostante, per chiarezza argomentativa, si tenti di presentare le politiche del lavoro per precisi ambiti di intervento, ciò non implica pensare alla loro autonomia nel vasto campo delle politiche pubbliche, bensì «considerarle strettamente legate ad altre particolari politiche di settore, nonché influenzate dalla politica macro-economica perseguita dalle autorità governative; infatti, non avendo confini ben delineati, le

¹⁰⁵ Borzaga C., Fazzi L., *op. cit.*; si veda in particolare p. 90.

¹⁰⁶ Esistono tre principali modelli di contrattazione, ossia, quella centralizzata dove il salario viene contrattato a livello nazionale (contrattazione tipica dei Paesi scandinavi), quella settoriale, dove le associazioni di impresa dei singoli settori contrattano con i sindacati, e quella decentrata caratterizzata da bassi livelli di centralizzazione e coordinamento e si è sviluppato prevalentemente nei Paesi anglosassoni. In Italia esiste un doppio livello di contrattazione, che concerne sia quello centralizzato per la negoziazione dei criteri generali, sia quello locale per la negoziazione dei livelli cosiddetti «integrativi». Regini M., *op. cit.*, 2007. Si vedano in particolare pp. 267-272.

politiche del lavoro si intrecciano e sovrappongono con altre politiche di carattere fiscale, sociale o economico»¹⁰⁷.

Le politiche del lavoro, secondo il criterio proposto dall'OECD e dal sistema di rilevazione statistica ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics) vengono normalmente suddivise in base al tipo di azione intrapresa, distinguendole in misure passive e attive. Le politiche passive del lavoro, si riferiscono a quegli interventi di tipo regolativo e assistenziale (o difensive a causa della perdita del lavoro), volti principalmente ad una egualitaria distribuzione delle opportunità di lavoro tramite misure di protezione sociale e di salvaguardia del reddito. Le politiche passive provvedono a fornire una rendita economica ai soggetti che hanno perso il lavoro, tentando di migliorarne temporaneamente la situazione economica. In Italia, le politiche passive sono rappresentate dalla cassa integrazione, prepensionamenti, indennità di mobilità, contratti di solidarietà, indennità di disoccupazione. Seguendo Frey, «in realtà le politiche passive non sarebbero introdotte per incidere sulle cause della problematica occupazionale bensì per correggere a posteriori le conseguenze di essa. In verità tali politiche in quanto non avrebbero l'obiettivo di trasformare il disoccupato in occupato, non dovrebbero essere considerate politiche del lavoro in senso proprio. In quanto trasferimenti di reddito dagli organi pubblici ai lavoratori che perdono o non riescono a trovare un posto di lavoro, esse rientrerebbero piuttosto nelle politiche sociali, a maggior ragione nei casi in cui il reddito trasferito ai lavoratori non sia fondato sui contributi versati in precedenza ma finisca con l'assumere fondamentalmente un carattere assistenziale»¹⁰⁸.

L'espressione politiche attive del mercato del lavoro, è stata coniata da due svedesi, Rehn e Meidner nel 1948, intendendole come una strategia socialdemocratica sia per perseguire il pieno impiego che per mantenere l'inflazione sotto controllo¹⁰⁹. Le politiche attive del lavoro sono quelle che incidono sull'incremento delle opportunità affinché i soggetti senza lavoro possano trovarlo migliorando le loro possibilità di inserimento attraverso meccanismi di formazione o di riavvicinamento al mercato del lavoro. Sono anche politiche attive quelle «destinate a facilitare la relazione tra la

¹⁰⁷ Reyneri E., *La politica del lavoro*, in Dente B., *op. cit.*, p. 238.

¹⁰⁸ Frey L., *Le politiche dell'occupazione e del lavoro in Europa*, in «Quaderni di economia del lavoro», n. 55, 1996, p. 40.

¹⁰⁹ Sordini M., *Politiche attive come politiche di attivazione*, in Donolo C., (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, 2006, p. 5.

domanda e l'offerta di lavoro, e sono destinate a intervenire nel mercato del lavoro al fine di evitare una situazione di disoccupazione»¹¹⁰. Le politiche attive del lavoro costituiscono, dunque, interventi finalizzati a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sia stimolando la domanda per creare nuova occupazione, sia adeguando l'offerta di capitale umano alle competenze richieste.

Nell'ambito delle politiche attive c'è una molteplicità di interventi e programmi. Essi variano per durata, beneficiari, contenuto, collegamento con i regolamenti relativi alle modalità di accesso al sussidio. Le politiche attive del lavoro hanno ricevuto un notevole sviluppo durante gli ultimi due decenni. L'importanza attribuita alle azioni di politica attiva e la necessità di limitare sempre più interventi di tipo passivo è dimostrata anche dal cambiamento nel lessico utilizzato per definire gli interventi attuati. Nel 2006, la metodologia *Eurostat Labour Market policies*, ha eliminato il lemma "passive", a cui viene di solito data una connotazione negativa, introducendo una nuova classificazione che esula dalla dicotomia «passiva/attiva». Secondo Eurostat è maggiormente corretta la distinzione tra servizi, misure e supporto (tab. 2.2). Nei servizi sono incluse le attività di aiuto nella fase di ricerca di un impiego, offerte dai centri per l'impiego e dalle agenzie private (il bilancio delle competenze, l'orientamento, l'informazione) che possano aiutare il cittadino ad inserirsi più facilmente nel mercato del lavoro). Nelle misure si riscontrano tutte le attività di formazione e di riqualificazione, come stage, tutoraggio, incentivi all'assunzione, ecc.. Le azioni di supporto rimandano ad interventi che garantiscono assistenza economica alle persone legate al mercato del lavoro, come ad esempio sostegno in caso di licenziamento per crisi aziendale o cessazione dell'attività produttiva¹¹¹.

¹¹⁰ Hernández J. G., *I servizi per l'occupazione in Spagna: dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive*, in Lagala C., D'Onghia M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, 2010, p. 235.

¹¹¹ Livraghi R., *Apprendistato. Una politica del lavoro che richiede «attivazione» e un contratto psicologico*, in «Formazione, lavoro, persona», n. 5, 2012, pp. 13-25.

Tab. 2.2 – Classificazione OECD ed Eurostat delle politiche del lavoro

<i>A. Per tipo di azione</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Servizi per le politiche del mercato del lavoro 1. Servizi pubblici dell'occupazione e dell'amministrazione - Misure attive 2. Formazione 3. Rotazione 4. Incentivi all'occupazione 5. Integrazione salariale 6. Creazione diretta di posti di lavoro 7. Incentivi all'autoimpiego - Misure passive o supporto 8. Trattamento di disoccupazione 9. Prepensionamenti anticipati
<i>B. Per tipo di spesa</i>	<ul style="list-style-type: none"> 1. Trasferimenti agli individuali 2. Trasferimenti alle imprese 3. Trasferimenti ai fornitori di servizi

Fonte: Capparucci (2009).

Rifacendosi a Cantalupi e Demurtas¹¹², è possibile proporre una classificazione dei programmi di politica attiva riferendosi alla tipologia di destinatari dell'intervento pubblico, in sei categorie, simile a quella proposta dall'OECD e da Eurostat. Le prime quattro categorie descrivono tipologie di programmi mentre le altre due, si riferiscono a gruppi target.

Il primo tipo di programma, la «formazione per il mercato», comprende misure per la formazione in aula, quella sul posto di lavoro e le *work experience*. Le misure in questione possono offrire formazione a carattere generale oppure corsi per specifiche competenze professionali. Esse mirano a migliorare o costruire competenze e conoscenze necessarie nei partecipanti per accedere o rimanere all'interno del mercato del lavoro.

Gli incentivi al settore privato comprendono tutte le misure finalizzate alla creazione di incentivi con cui modificare il comportamento dei lavoratori/datori di lavoro riguardo le scelte di occupazione nel settore privato. La misura più importante all'interno di questa categoria è costituita dai sussidi all'occupazione, il cui obiettivo è incoraggiare l'assunzione di nuovi lavoratori o mantenere dei posti di lavoro che altrimenti andrebbero distrutti. Questi sussidi possono configurarsi o come sussidi diretti ai datori di lavoro o come incentivi finanziari offerti ai lavoratori per una durata di tempo

¹¹² Cantalupi M., Demurtas M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, Servizi per l'impiego e valutazione*, il Mulino, 2009.

limitata. Essi sono di frequente indirizzati ai disoccupati di lunga durata e agli individui più svantaggiati. Un'altra forma di occupazione sussidiata nel settore privato prevede la concessione di prestiti per l'autoimpiego tramite i quali i disoccupati che possono avviare una propria attività con maggiore facilità.

I programmi di occupazione diretta nel settore pubblico si incentrano sulla creazione diretta di posti di lavoro pubblici e di altre attività finalizzate alla produzione di beni o servizi pubblici. Queste misure sono per lo più destinate agli individui più svantaggiati con lo scopo di tenerli in contatto con il mercato del lavoro e di evitare perdite di capitale umano in un periodo di disoccupazione.

Il quarto tipo di programma, servizi e sanzioni, comprende tutti gli interventi che vogliono accrescere l'efficienza dei processi di ricerca del lavoro. Le misure presenti in questo programma includono corsi per la ricerca di un lavoro, la consulenza professionale, l'orientamento e il monitoraggio, le sanzioni in caso di mancato rispetto dei requisiti di ricerca del lavoro.

Per ciò che riguarda i gruppi target dei programmi di politica attiva, i giovani sono destinatari dei programmi per i soggetti svantaggiati e i disoccupati, tra i quali i programmi di formazione, i sussidi salariali, l'assistenza alla ricerca di lavoro; infine le misure per i soggetti con forme di disabilità, i cui obiettivi sono garantire l'impiego protetto e la riabilitazione professionale, o la corresponsione di sussidi salariali per chi soffre di disabilità fisiche, mentali o sociali. Per queste misure, Paesi come Norvegia e i Paesi Bassi destinano una quota relativamente alta di spesa¹¹³.

Una volta definiti gli ambiti di intervento delle politiche attive e passive, tentando una classificazione delle stesse, è bene spiegare i limiti che i concetti di «attivo» e «passivo» hanno assunto nel tempo. A questi ultimi, infatti, viene spesso attribuito un improprio giudizio di valore, che concepisce le politiche attive del lavoro, come politiche positive per la creazione dell'occupazione e quelle passive, come politiche negative. È senz'altro vero che le politiche attive mirano a «curare» l'assenza di lavoro, facilitando l'ottenimento dello stesso, laddove quelle passive tendono a «denire» le conseguenze dell'assenza di un lavoro. Inoltre le politiche attive mirano non solo a favorire un soggetto a discapito di un altro, ma anche ad innalzare l'occupazione nell'aggregato, rimettendo in circolo soggetti altrimenti a rischio di emarginazione.

¹¹³ Cantalupi M., Demurtas M. (a cura di), *op. cit.*.

Entrambe, comunque, mirano a favorire i soggetti deboli del mercato del lavoro, sostenendone i redditi o direttamente, tramite sussidi, o indirettamente, migliorandone l'occupabilità e quindi i redditi da lavoro attesi. Le politiche attive, di per sé costose, sono parte integrante di un regime di sussidi di disoccupazione e non un'alternativa agli stessi; le politiche attive e le politiche passive non sono infatti sostituibili le une alle altre, ma complementari in quanto le prime costituiscono uno strumento operativo ulteriore di uno schema, quello dei sussidi di disoccupazione, la cui finalità assicurativa potrebbe confliggere con gli incentivi all'offerta di lavoro¹¹⁴.

2.2 L'evoluzione delle politiche del lavoro in Italia: un tentativo riuscito per fronteggiare le frizioni nel mercato del lavoro?

Ricostruire lo sviluppo e l'evoluzione delle politiche del lavoro in Italia, significa tentare di comporre un mosaico degli interventi legislativi, degli accordi sindacali e delle iniziative amministrative che negli anni hanno sia cercato di frenare il fenomeno della disoccupazione, sia perseguito di incrementare l'occupazione. L'exkursus storico delle politiche del lavoro in Italia, richiederebbe una profonda analisi del contesto sociale ed economico in cui esse si sono sviluppate a partire soprattutto dal secondo dopoguerra. Nell'ambito di questo lavoro di ricerca, l'obiettivo non è tanto quello di passare in rassegna le riforme legislative del mercato del lavoro negli ultimi sessanta anni in Italia, ma piuttosto mostrare come nel tempo gli obiettivi dei *policy makers* concernenti l'occupazione e il mercato del lavoro, sono andati modificandosi, attraverso una progressiva integrazione di strumenti attivi e passivi di politiche sociali e fiscali, al fine di costruire un sistema di incentivi e deterrenti finalizzato a conseguire un incremento del tasso d'attività, soprattutto per le fasce più deboli nel mercato del lavoro¹¹⁵.

¹¹⁴ Pirrone S., Sestito P., *op. cit.*, vedi in particolare pp. 152-155.

¹¹⁵ Giaccardi G., *Le politiche di tipo "Welfare to Work" e il caso del New Deal britannico*, in «Sociologia del Lavoro», n. 84, 2002, pp. 17-51.

2.2.1 Le politiche del lavoro in Italia dal secondo dopoguerra agli anni '80

In Italia, le politiche pubbliche del lavoro che si sono susseguite con modalità multiple di regolazione del mercato del lavoro, hanno dovuto raffrontarsi con la complessa realtà produttiva italiana, con il divario economico e sociale tra le regioni del Nord e del Sud, con il dualismo tra i settori protetti e i settori non protetti dalla competizione internazionale¹¹⁶.

Il primo schema pubblico di assicurazione obbligatoria venne introdotto nel 1919 dal governo Nitti. Fino ad allora l'unico rischio sociale che godeva di riconoscimento da parte dello Stato era l'infortunio sul lavoro, mentre la perdita involontaria dell'occupazione non era considerata ancora un evento meritevole di tutela obbligatoria. Nell'Italia fascista, non si ha menzione di riforme rilevanti inerenti l'occupazione e le politiche del lavoro; si ricorda, tuttavia, in questo periodo la Carta del Lavoro, approvata nel 1927, dal Gran Consiglio del Fascismo, la quale può essere considerata, con i suoi trenta articoli, l'atto costitutivo dello Stato corporativo fascista. La Carta, muove da dichiarazioni di principio come l'affermazione che il lavoro è un dovere sociale e in quanto tale deve essere tutelato dallo Stato (art. XI), e che il contratto collettivo di lavoro è il mezzo con cui si conciliano gli opposti interessi tra imprenditori e lavoratori, la cui uguaglianza giuridica è assicurata dallo stato (art.VI). La carta del lavoro, trova la sua sostanza nell'art. VIII, nel quale si sottolinea il ruolo fondamentale delle associazioni di categoria che hanno l'obbligo di promuovere in tutti i modi l'aumento della produzione e la riduzione dei costi¹¹⁷.

I primi provvedimenti significativi in materia di politica del lavoro vennero attuati in seguito alla seconda guerra mondiale, la quale aveva provocato un'alta inflazione ed un elevato tasso di disoccupazione. Un primo intervento in questa direzione fu l'istituzione nel 1945 della Cassa Integrazione Guadagni, concepito come schema assicurativo prevedendo prestazioni a sostegno del reddito in caso di sospensione dell'orario lavorativo, senza perdita del posto di lavoro. L'intento era quello di sostenere il reddito dei lavoratori in crisi congiunturali con un'erogazione di integrazioni salariali, per una durata massima di 90 giorni, a compensazione del 75% della retribuzione persa. Un

¹¹⁶ Gualmini E., *op.cit.*, p. 95.

¹¹⁷ Napoli M. (a cura di), *La nascita del diritto del lavoro*, Vita e pensiero, 2003.

secondo intervento fondamentale per il mercato del lavoro fu la definizione del monopolio pubblico sul collocamento attraverso la legge n. 264 del 1949, conosciuta come legge Fanfani, la quale predisponne una riforma complessiva del sistema del collocamento ordinario, vale a dire del sistema di intermediazione della manodopera operante per la quasi totalità del lavoro privato non agricolo, salvo i collocamenti speciali o circuiti preferenziali relativi a particolari settori, fasce sociali e categorie. Attraverso il controllo e il coordinamento pubblico del collocamento, che aveva generato questa legge, si ebbe come conseguenza immediata il ridimensionamento del ruolo dei sindacati, soprattutto delle Camere del Lavoro, che sino ad allora avevano gestito l'avviamento al lavoro. Un ulteriore provvedimento particolarmente significativo, che si configura come la prima politica di natura attiva in Italia, fu l'introduzione dell'apprendistato nel 1955 con la legge 25, nata dall'esigenza di razionalizzare e tutelare il lavoro giovanile. L'apprendistato concerneva un rapporto di lavoro speciale tramite il quale l'imprenditore insegnava al giovane lavoratore, la cui età era compresa fra i 14 e i 20 anni, le tecniche e le abilità necessarie per poter acquisire una qualifica professionale come operaio o impiegato. Per l'imprenditore i vantaggi erano costituiti da agevolazioni fiscali e contenuti stipendi da erogare agli apprendisti.

Alla fine degli anni '60 cominciarono a svilupparsi nuove tendenze del mercato del lavoro quali «una marcata segmentazione che contrapponeva i lavoratori con un'occupazione stabile appartenenti all'industria o al settore pubblico, ai giovani, agli anziani e alle donne reclutati nelle piccole aziende, ai quali era del tutto precluso l'accesso a forme di tutela previdenziale adeguate»¹¹⁸.

Tra la fine degli anni '50 e durante tutto il corso degli anni '60, il sistema degli ammortizzatori sociali andò consolidandosi sia attraverso un'estensione delle categorie di rischio coperte ed un aumento delle prestazioni corrisposte, sia con l'attivazione di nuovi schemi. In tal senso la novità più rilevante riguardò l'introduzione, tramite la legge n. 1115 del 1968, della cassa integrazione guadagni straordinaria per gli operai dell'industria che prevedeva inizialmente l'elargizione, per una durata di 3 mesi, prorogabili in casi eccezionali a 6 o 9 mesi, di sussidi che ammontavano all'80% della retribuzione per le ore non prestate, a seguito di crisi settoriali o locali delle attività produttive o nei casi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione aziendale.

¹¹⁸ Ferrera M., *op. cit.*, 2006, p. 134.

Un obiettivo che i *policy makers* si prefissarono in questo periodo fu quello di delineare una politica del lavoro orientata e garantire stabilità dell'impiego, i cui strumenti fossero in grado di assicurare benefici agli occupati. In questa direzione, fu riconosciuto nel 1970 lo Statuto dei lavoratori con la legge 300/1970 con il quale si tutelavano i diritti dei lavoratori e si sosteneva la libertà dell'azione sindacale¹¹⁹. Tale Statuto, rappresenta oggi il testo legislativo di riferimento italiano che regola rapporti fra i datori di lavoro, i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali, nel quale assume una particolare rilevanza l'art. 18 che stabilisce il regime normativo nei diversi casi di licenziamento. Il modello di regolazione del mercato del lavoro incentrato sull'obiettivo della stabilità dell'impiego, quindi portato a compimento in Italia in questi anni era difeso dal sindacato e sostenuto dal governo di centro-sinistra che, in un contesto economico, come quello degli anni '60, a bassa disoccupazione era naturalmente incline ad estendere i benefici dello stato sociale, garantendo un elevato livello di reddito durante e dopo l'esperienza lavorativa ed edificando un corposo regime di norme, di procedure e vincoli per la tutela dei diritti acquisiti. Se questo genere di interventi pubblici, prevalentemente incentrato su politiche passive, appariva congruente con il contesto economico e politico-istituzionale degli anni '60, l'evoluzione degli scenari economici successivi al 1971 cominciò a dimostrare come quell'equilibrio non fosse destinato a durare. A partire dagli anni '70, infatti, diventò evidente il carattere strutturale della disoccupazione italiana, specie nelle aree depresse del Paese, e l'acuirsi della crisi economica conseguente al primo shock petrolifero, contribuiva alla trasformazione del concetto di politica del lavoro, intendendola come intervento non necessariamente legato a politiche passive per il sostegno del reddito, ma concernente anche misure di attivazione del disoccupato e interventi selettivi per l'occupazione rivolti a particolari gruppi svantaggiati del mercato del lavoro. Secondo questa prospettiva, fu previsto, in base alla legge n. 285 del 1977, un finanziamento a favore

¹¹⁹ Lo Statuto dei Lavoratori, segna uno spartiacque nelle relazioni industriali, regolando i rapporti di lavoro in azienda. Sulla legge hanno pesato l'autunno caldo del '69 e ancor prima i movimenti del '68. In quel periodo della storia italiana, il mondo sindacale riuscì a rendere soddisfatte molte richieste avanzate dai lavoratori, come la riduzione dell'orario di lavoro a 40 ore settimanali, gli aumenti salariali ed il diritto di assemblea nelle fabbriche con più di 15 dipendenti. L'Articolo 1 della Legge 300 riassume così il ruolo di ciascun lavoratore: «I lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede religiosa, hanno diritto, nei luoghi dove prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente Legge». In particolare si veda Cellauro C., *Lo statuto dei lavoratori: storia politica, testo della legge, giurisprudenza, commenti*, Centro studi sindacali CGIL, 1977.

delle Regioni, per la realizzazione di progetti di formazione professionale e incentivi finanziari che stimolassero la domanda di lavoro, l'imprenditorialità e il lavoro autonomo giovanile. Per ciò che riguarda le assunzioni, per la prima volta si è avuta la stipulazione di un accordo che ha regolato il contratto di formazione e lavoro che ha previsto l'alternanza tra il lavoro e i cicli di formazione professionale stabiliti dalle Regioni.

Un ulteriore rilevante provvedimento degli anni '70 riguardò il sostegno alla riorganizzazione e riconversione industriale, sancito con la legge n. 675 del 1977, con la quale si istituì il CIPI (Comitato per il Coordinamento della Politica Industriale), composto dai titolari dei ministeri del Bilancio, dell'Industria, del Mezzogiorno, delle Partecipazioni Statali, del Lavoro e del Tesoro. A questo organismo furono affidati sia compiti di natura politico-programmatica, ovvero di formulazione degli obiettivi di aggiustamento strutturale del sistema produttivo, sia di natura gestionale, volti alla realizzazione degli stessi. Venne così rafforzata la dimensione politica, e non più solamente tecnica, delle cause di sussistenza per l'accesso ai benefici. Per ciò che riguarda, invece, gli interventi di natura attiva fu predisposta una procedura di mobilità esterna per i lavoratori delle aziende interessate dal provvedimento, allo scopo di favorire per questi la ricerca di un'occupazione alternativa. Un altro provvedimento di questo periodo, è rappresentato dalla legge quadro n. 845 del 1978 sulla formazione professionale, con cui si sono poste le basi per la creazione di un sistema pubblico di formazione professionale e per il quale le Regioni assunsero competenza regolativa in materia: «compito che comunque venne per lo più disatteso, con la conseguenza che l'Italia, a differenza di Paesi come l'Inghilterra e la Germania, rimase priva di un efficace sistema di alternanza scuola-lavoro»¹²⁰.

Negli anni '80, l'evoluzione delle politiche del lavoro ha visto, da un lato, un'espansione delle politiche passive, e dall'altro, un incremento delle strategie di *policy* di tipo attivo e promozionale. In Italia, per fronteggiare l'aumento della disoccupazione divenuta preoccupante¹²¹, si è risposto con concessioni di integrazioni salariali e con il prepensionamento, ossia l'esodo sussidiato dei lavoratori¹²².

¹²⁰ Ferrera M., *op.cit.*, 2006, p. 140.

¹²¹ Dal 7,6% nel 1980, la disoccupazione cresce fino al 10,6% nel 1985. Tra il 1981 e il 1986 i lavoratori cassintegrati salgono da 140 mila a 400 mila. L'esempio più rilevante della congiuntura negativa del mercato del lavoro di questi anni è rappresentata dalla Fiat che, nel 1980, a causa della crisi aziendale, colloca 23.000 lavoratori in cassa integrazione straordinaria. L'alto tasso di disoccupazione di

Un importante contributo, in questo periodo, per le politiche del lavoro è stato fornito dalla legge n. 863 del 1984. La legge ha introdotto importanti novità, quali l'istituzione dei contratti di solidarietà esterna ed interna, secondo cui nella prima si è assistito ad una riduzione dell'orario di lavoro per l'incremento degli organici, nella seconda si è trattato di contratti collettivi aziendali che prevedessero la riduzione dell'orario di lavoro per contrastare il rischio di esuberi del personale, a fronte della concessione di integrazioni salariali per gli operai e gli impiegati coinvolti. Inoltre secondo questa legge, è stata istituita una tipologia di contratto, tutt'oggi largamente utilizzata, ossia i contratti a tempo parziale: rapporti di lavoro che fissano un orario inferiore a quello ordinario, da distribuire in riferimento al giorno, alla settimana, al mese o all'anno. Altra tipologia contrattuale prevista ed inclusa nella norma, è stato il contratto di formazione e lavoro rivolto ai lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29 anni, con durata massima di 24 mesi non rinnovabili, che ha comportato lo svolgimento di attività di formazione affiancate a prestazioni lavorative. La legge 863 del 1984, quindi, rappresenta uno dei provvedimenti più evidenti di fronteggiamento della crisi attraverso l'incremento occupazionale, con cui si consolida la parola flessibilità e si sostiene «una politica di maggiore libertà imprenditoriale nella ricerca e gestione della forza lavoro»¹²³.

Seguendo gli stessi fini, la legge n. 56 del 1987 si propose di ridisegnare la presenza pubblica in materia di collocamento, liberalizzando le assunzioni, dopo un lungo dibattito che aveva animato la scena politica degli anni '70. Tramite questa riforma, furono istituite le Commissioni e sezioni circoscrizionali per l'impiego a cui venne affidata l'attuazione delle politiche attive e della mobilità e venne creato un primo sistema nazionale di monitoraggio del mercato del lavoro, composto da un osservatorio presso il Ministero del Lavoro che si avvale della collaborazione di strutture analoghe create a livello regionale. Ma la novità più importante riguardò la creazione in ogni regione delle Agenzie per l'impiego che furono incaricate di fornire supporto tecnico

questo periodo è da ricercarsi nella maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro. Si veda in particolare, Cortellazzi S., Spreafico S., *Il lavoro sostenibile. Politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale*, Franco Angeli, 2004.

¹²² La legge n. 55 del 1981 consentiva, infatti, ad operai e impiegati di età superiore ai 50 anni, se donne, e 55 anni, se uomini, con un'anzianità contributiva di almeno 15 anni, di accedere, al trattamento pensionistico.

¹²³ Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., *Diritto del lavoro. Il Rapporto di lavoro subordinato*, Vol. 2, Utet, 1998, p. 85.

alle Commissioni regionali per l'impiego, svolgendo anche compiti d'incentivazione dell'incontro della domanda e offerta di lavoro, di promozione delle iniziative finalizzate ad incrementare i livelli occupazionali e di sostegno ai lavoratori appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro.

In un primo quarantennio di formulazione e implementazione di politiche del lavoro (tab. 2.3), si può notare come, i provvedimenti siano andati orientandosi verso forme di attivazione nel mercato del lavoro e di flessibilità, sia da un punto di vista della gestione degli orari di lavoro, tramite l'attuazione del part-time e dei contratti di solidarietà, sia tramite la flessibilità dei salari, ad esempio, con l'adozione di contratti di formazione e lavoro. Se nel breve periodo questa flessibilità ha contribuito a creare nuova occupazione, è del tutto indubbio che nel lungo periodo non ha concorso ad intervenire sui fattori strutturali della disoccupazione o sulla competitività di alcuni settori produttivi legati alla grande industria manifatturiera.

Tab. 2.3 – I principali provvedimenti di politica del lavoro dal secondo dopoguerra agli anni '80

Riferimento normativo	descrizione
D.Lgs. 788/1945	Cassa integrazione guadagni ordinaria
Legge 264/1949 (Legge Fanfani)	Sussidio straordinario di disoccupazione; indennità ordinaria di disoccupazione agricola
Legge 25/1955	Apprendistato
Legge 1115/1968	Parte integrazione guadagni straordinaria
Legge 300/1970	Statuto dei diritti dei lavoratori
Legge 285/1977	Provvedimenti sull'occupazione per i giovani
Legge 675/1977	Legge sulla riconversione industriale (introduzione alle procedure di mobilità)
Legge 845/1978	Legge quadro sulla formazione professionale
Legge 155/1981	Prepensionamenti
Legge 863/ 1984	introduzione dei contratti di solidarietà, dei contratti di formazione lavoro e del part-time
Legge 56/1987	Istituzione dell'agenzia regionale per l'impiego, parziale liberalizzazione del collocamento

2.2.2 Le politiche del lavoro in Italia degli anni '90

L'economia italiana durante gli anni '90, si trova alle prese con un aumento del tasso di disoccupazione unito ad una diminuzione del numero di occupati. A partire dal 1992, ha luogo un'eccezionale ondata di licenziamenti in fabbriche del Nord, in rapporto alla

sfavorevole congiuntura economica. I licenziamenti si verificano proprio nelle aree di più antica e consolidata tradizione industriale e riguardano molti rami d'industria, non solo quelli tradizionali o in declino. Secondo Pugliese e Rebeggiani, «sulla scena sociale e politica italiana compare di nuovo ed in maniera marcata il disoccupato tipico della società industriale, l'operaio licenziato dalla fabbrica. La disoccupazione continua ad essere prevalentemente giovanile, prevalentemente femminile e meridionale, ma la tradizionale garanzia della quale godevano i lavoratori maschi adulti, stabilmente occupati nel settore privato e nell'industria sembra ridursi»¹²⁴. Alle luce delle problematiche occupazionali di questi anni, il processo di risanamento lungo tutto il decennio, si concentra su politiche del lavoro volte ad accrescere la competitività economica e la crescita dell'occupazione, concentrando l'attenzione sulla concertazione.

Agli inizi degli anni '90, si ritrova uno dei provvedimenti più importanti in tema di flessibilità, ossia la legge 223 del 1991 recante «norme, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità Europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro». Una delle novità principali di questo provvedimento è avere ridisegnato il sistema degli ammortizzatori sociali e aver riconosciuto il licenziamento collettivo come sbocco di una situazione aziendale di crisi. Inoltre con la legge 223 del 1991, si sono modificate le procedure di avviamento al lavoro introducendo la richiesta nominativa al posto della chiamata numerica. Un'altra importante novità del provvedimento è costituito dall'introduzione dell'indennità di mobilità (che riguarda i lavoratori per cui è richiesto il licenziamento, per i quali si prevede un sussidio di 12 mesi e il trattamento economico è pari a quello della cassa integrazione) e dalla modifica del campo di applicazione e della durata degli interventi di cassa integrazione straordinaria.

Un'ulteriore novità legislativa degli anni '90 risiede nella legge n. 236 del 1993, di interventi urgenti in materia dell'occupazione, che ha introdotto una serie di norme volte ad estendere gli strumenti di gestione delle eccedenze di personale in seguito alle dinamiche della congiuntura sfavorevole. Le principali disposizioni riguardano l'istituzione di un Fondo Speciale per l'Occupazione per il triennio 93-95 (art.1); forme straordinarie di intervento nelle zone più disagiate ad esempio il Sud; l'incentivazione al ricorso ai contratti di solidarietà rendendo lo strumento più duttile alle esigenze

¹²⁴ Pugliese E., Rebeggiani E., *Occupazione e disoccupazione in Italia. Dal dopoguerra ai giorni nostri*, Edizioni Lavoro, 2004, p. 144.

organizzative aziendali e prevedendo uno sgravio contributivo a favore dell'impresa (art. 5); il ritocco degli strumenti di sostegno al reddito attraverso l'innalzamento dell'indennità giornaliera di disoccupazione (art. 6-11); in relazione a quest'ultimo strumento è previsto un aumento dell'indennità al 25% della precedente retribuzione.

Ulteriori provvedimenti finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro confluiscono poi nella legge n. 489 del 1994, conosciuta come legge Tremonti, che concede, tra il 1994 e il 1996, un premio di assunzione, sotto forma di credito d'imposta, per le aziende che effettuassero assunzioni. Con la legge 451 n. 1994, si prevede, sia la defiscalizzazione degli oneri sociali a fronte di assunzione di lavoratori a tempo parziale, sia l'innalzamento dell'età massima per la stipula dei contratti di formazione e lavoro a 32 anni. Nell'ambito di questa stessa legge sono istituiti i cosiddetti Piani di Inserimento Professionale (PIP)¹²⁵, rivolti ai giovani residenti nel Mezzogiorno e nelle aree depresse e sono istituiti ed attivati i cosiddetti Lavori Socialmente Utili (LSU) per l'impiego di disoccupati di lunga durata.

Un decisivo passo in favore di un approccio promozionale delle politiche del lavoro viene definito con la legge n. 196 del 1997 dal titolo «Norme in materia di promozione dell'occupazione» meglio nota come "Pacchetto Treu" dal nome dell'allora Ministro del Lavoro del Governo di centro-sinistra, che riguarda un'ampia serie di interventi. In primo luogo è posta grande attenzione nei confronti delle attività formative, non solo definendo principi e criteri generali volti al riordino del settore della formazione professionale, ma anche introducendo innovazioni relative ai contratti di formazione e lavoro e soprattutto di apprendistato o ancora promuovendo la realizzazione di tirocini pratici e di orientamento. Un secondo gruppo di interventi si rivolge, invece, alla creazione di nuova occupazione, o tramite l'avvio di attività nel settore della ricerca, o ancora tramite la definizione di un piano straordinario di «Lavori di Pubblica Utilità» e di «Borse Lavoro» per i giovani inoccupati del Mezzogiorno. Ciò nonostante, la novità più del Pacchetto Treu è la regolazione dei contratti per la fornitura e lo svolgimento di prestazioni di lavoro temporaneo, vale a dire il cosiddetto lavoro interinale.

¹²⁵ I Piani di Inserimento Professionale - disciplinati dalla L. 451/94, dalla L. 608/96 e dalla L. 52/98 - sono strumenti finalizzati a favorire la scelta e l'acquisizione di nuove professionalità dei giovani disoccupati attraverso la conoscenza diretta del mondo del lavoro. L'inserimento in una realtà produttiva permette di realizzare un'esperienza al contempo formativa e lavorativa. I PIP non costituiscono rapporto di lavoro e i giovani inseriti percepiscono un'indennità che viene sostenuta dal datore di lavoro solo per il 50 %. Per una lettura più approfondita sul tema si rimanda a Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, in particolare pp. 153-157.

La legalizzazione della fornitura di lavoro temporaneo rappresenta un elemento di profonda novità nel mercato del lavoro italiano non solo perché introduce nuove modalità d'impiego, ma soprattutto perché pone in essere, una prima liberalizzazione dei Servizi per l'impiego, autorizzando alcuni soggetti privati, per l'appunto le agenzie di lavoro interinale, alla somministrazione di manodopera. La legge n. 196 del 1997 ha, dunque, costituito una tappa importante nel cammino di riforma del collocamento e dei Servizi per l'impiego. Come ha affermato più di recente Pritoni, «la legge Treu, assieme alla successiva legge Biagi, rappresentano casi molto interessanti di produzione di importanti “micro-politiche” avutesi dopo un lungo periodo in cui il mercato del lavoro italiano non ha conosciuto innovazioni normative di una certa entità; è proprio con l'inizio degli anni '90 che, per la prima volta, è sorta esplicitamente la volontà, da parte dei legittimi decisori politici e degli altri attori socioeconomici, di modificare complessivamente gli strumenti che regolano tale settore di *policy*»¹²⁶. Per ciò che concerne i Servizi per l'impiego il decreto legislativo n. 469 del 1997 ha sancito, sia il trasferimento delle funzioni e dei compiti in materia di politiche attive del lavoro e di collocamento dallo Stato alle regioni e agli enti locali, sia la possibilità per i soggetti privati (imprese, società cooperative, enti non commerciali) di svolgere, previa autorizzazione ministeriale e con vincolo di oggetto sociale esclusivo, l'attività di mediazione tra offerta e domanda di lavoro.

Attraverso la ristrutturazione politico-istituzionale di questo periodo, a partire dalla metà degli anni '90 è possibile cogliere alcuni segnali in direzione di una ricalibratura delle politiche del lavoro, ovvero di un cambiamento di prospettiva nella loro stessa concezione¹²⁷.

Questa ricalibratura si è manifestata essenzialmente nel passaggio da un approccio volto alla tutela passiva della disoccupazione, ad uno maggiormente attento a promuovere le capacità di inserimento professionale delle persone in cerca di occupazione¹²⁸. Come infatti si può evincere dalla tab. 2.4, mentre in una prima fase del decennio le riforme legislative del governo Amato e del governo Ciampi hanno tentato

¹²⁶ Pritoni A., *Risorse di governo e cambiamento di policy, nel mercato del lavoro italiano. Who gets what? And, especially, how much?*, in «Rivista Italiana di Politiche pubbliche», n.3, 2010, p. 82.

¹²⁷ Ferrera M., Hemerijck A., *Profilo Europa. Come ricalibrare i regimi di protezione sociale*, in «Biblioteca della Libertà», XXXVIII, nn. 164-165, 2002, pp. 51-89.

¹²⁸ Hemerijck A., *Come cambia il modello sociale europeo*, in «Stato e Mercato», n.65, 2002, pp.191-235.

di stabilizzare l'andamento macroeconomico e rallentato le dinamiche inflazionistiche, gli ultimi provvedimenti degli anni '90 siano incentrati da un lato a flessibilizzare il mercato del lavoro, e dall'altro ad abolire il monopolio pubblico del collocamento ridisegnando le funzioni dei Servizi per l'impiego.

Tab. 2.4 – I principali provvedimenti di politica del lavoro durante gli anni 90

<i>Riferimento normativo</i>	<i>Breve descrizione</i>
Legge 223/1991	Norme in materia di CIG, mobilità, trattamenti di disoccupazione, abolizione del principio della "richiesta numerica"
Legge 236/1993	Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione
Legge 489/1994	Legge Tremonti (premio di assunzione)
Legge 451/1994	Sgravi fiscali per le nuove assunzioni, PIP e Lsu
Legge 196/1997	Pacchetto Treu; lavoro interinale
D.lgs 469/1997	Servizi per l'impiego e decentramento delle politiche del lavoro

Ad influenzare tale orientamento più spiccatamente promozionale ha contribuito in maniera significativa anche la nascita, a livello europeo, di un processo di coordinamento delle politiche del lavoro degli Stati membri, ovvero la cosiddetta Strategia Europea per l'Occupazione. Quest'ultima, assieme agli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo, ha permesso l'avvio di una parziale convergenza delle politiche del lavoro italiane verso una serie di principi comuni definiti dal vertice straordinario di Lussemburgo del 1997.

Nonostante, in questi anni, si sia assistito ad un processo di convergenza economica condotto per tappe, alla fine degli anni '90, l'economia italiana resta comunque fortemente in ritardo rispetto agli altri Paesi occidentali in termini di tasso di occupazione, di crescita economica e produttività.

2.2.3 Le politiche del lavoro in Italia dal 2000 ai giorni nostri

Con l'inizio del nuovo secolo si apre una nuova fase per le politiche del lavoro fondate su concetti di flessibilità, attivazione del disoccupato e crescita dell'occupazione. Il primo provvedimento significativo in questa direzione è la pubblicazione nel 2001, di un Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, curato da Sacconi e Biagi e predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, all'epoca sotto la guida di un governo di centro-destra, al fine di portare avanti un progetto complessivo di modernizzazione del mercato del lavoro e di innovare

profondamente le modalità di confronto con le parti sociali. Innanzitutto nel documento, emerge l'intento di intervenire, in linea con gli orientamenti comunitari, in favore dell'innalzamento del tasso di occupazione e dello sviluppo della dimensione qualitativa del lavoro. Nel Libro Bianco, il dialogo sociale diviene infatti, uno strumento della politica volto a qualificare le caratteristiche della politica stessa, in cui, la concertazione deve mirare al raggiungimento di accordi progressivi su obiettivi di volta in volta definiti. Tali obiettivi si sono perseguiti sia attraverso la promozione di interventi in ambito di politiche dell'istruzione e della formazione professionale, sia tramite il rafforzamento degli strumenti d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché nella riforma del sistema degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione¹²⁹. Una ulteriore questione contenuta nel Libro Bianco riguarda l'accrescimento della flessibilità delle condizioni di inserimento professionale, attraverso la rimozione degli ostacoli normativi all'utilizzo delle forme di rapporto di lavoro flessibili e l'introduzione di nuove tipologie contrattuali, che saranno poi oggetto della legge Biagi del 2003.

Come sottolineano Fatali e Di Dio, «attraverso il Libro Bianco, Marco Biagi, aveva già identificato il nuovo itinerario della vita professionale: al tradizionale impiego a vita sarà inevitabile alternare periodi di lavoro autonomo con fasi continue di formazione e riqualificazione per essere sempre adeguati alle continue trasformazioni del mondo produttivo»¹³⁰.

La legge del 14 febbraio 2003, n. 30, nota come «legge Biagi»¹³¹, quindi ha approfondito questi aspetti, e ha dato spazio al processo di flessibilità in entrata, già avviato con il pacchetto di riforme promosse nel 1997 dal ministro Tiziano Treu. La legge 30/2003 ha promosso la liberalizzazione, il rafforzamento e l'ammodernamento dei Servizi per l'impiego, attraverso la compartecipazione di attori pubblici e privati; ha, inoltre, introdotto ed esteso la gamma dei rapporti di lavoro, introducendo ulteriori tipologie contrattuali, allo scopo di accrescere l'occupazione. Particolare attenzione è stata inoltre, riservata alle tipologie contrattuali con contenuto formativo, attraverso la revisione della normativa sull'apprendistato e l'istituzione del contratto di inserimento.

¹²⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro*, Roma, 2001.

¹³⁰ Di Dio Magri F., Fatali G., (a cura di), *Il mercato del lavoro in Italia. Osservatorio HRC 2005-2006. Analisi e previsioni di HR director e head hunter delle aziende più prestigiose*, Franco Angeli, 2005, p.10

¹³¹ La legge 14 febbraio 2003, n. 30, nota come «Legge Biagi» fa riferimento al giuslavorista Marco Biagi, ucciso dalle Brigate Rosse un anno prima dell'approvazione della legge con la quale il secondo governo Berlusconi ha riformato ampiamente il mercato del lavoro in Italia.

Inoltre si è costituita una Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL)¹³² che ha previsto un sistema informatico aperto, basato su una rete di nodi regionali, per la diffusione d'informazioni su posti vacanti, fabbisogni occupazionali e occasioni formative, messe a disposizione da operatori pubblici e privati¹³³.

Oltre alla legge Biagi, un altro provvedimento importante degli anni più recenti è rappresentato dalla legge di attuazione del Protocollo del *welfare*, ossia la legge n. 247 del 2007 (secondo governo Prodi) che, ha legiferato su molteplici aspetti del mercato del lavoro tra cui le forme di contrattazione, l'inserimento dei disabili, l'estensione progressiva delle tutele ai soggetti non interessati dagli ammortizzatori sociali esistenti, allo scopo di creare un sistema universale di tutele¹³⁴. Il protocollo del *welfare* costituisce un basilare documento «venuto alla luce dopo sei mesi di serrate e genuine trattative attraverso le quali vengono esplicitati tutti gli interventi che il governo si impegna a varare possibilmente già con la finanziaria del 2008»¹³⁵. In particolare, il Protocollo del *welfare* prevede un'esplicita dichiarazione sia della centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato secondo quanto affermato dalle Direttive europee, sia di ulteriori strumenti per rafforzare la lotta al sommerso, come le norme sugli appalti e sul socio lavoratore. Inoltre per quel che concerne il lavoro a tempo parziale, nel protocollo si stabilisce che ai lavoratori che sono passati dal contratto full time al contratto part time, viene garantito il diritto di precedenza rispetto alle nuove assunzioni a tempo pieno. Vengono inoltre disincentivati i part-time cortissimi, a favore di quelli lunghi, «poiché molte volte costituiscono la forma più tipica per creare una

¹³² La BCNL, prevista dall'Art. 15, del D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276, è un sistema federato di servizi composto da nodi regionali e da più piattaforme locali che cooperano tra di loro. Al sistema possono aderire: le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, le Università pubbliche e private, gli Istituti di scuola secondaria di secondo grado statali e paritari, le Camere di Commercio, le Associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative, l'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro, le Agenzie per il lavoro (accreditate e autorizzate).

¹³³ A diversi anni di distanza dalla implementazione della Borsa nazionale del lavoro emergono diverse criticità relative in particolare allo scarso coordinamento tra la struttura centrale e quelle locali alle quali sono affidati compiti di valutazione delle politiche formative e del lavoro direttamente dalle istituzioni comunitarie (come condizione per accedere ai fondi strutturali e finanziari erogati dall'UE). I dubbi riguardano soprattutto l'affidamento agli enti locali dei compiti di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro in quanto gli stessi sono dotati di risorse tecniche e finanziarie limitate. Cfr. Napoli M., Occhino A., Corti M., *I servizi per l'Impiego*, Giuffrè, 2010, in particolare pp. 61-68.

¹³⁴ La legge 247 del 2007 ha comportato solo alcuni limitati interventi riguardanti l'indennità di disoccupazione ordinaria che è stata aumentata nella durata, l'importo e perequazione all'inflazione, mentre l'attuazione di una riforma organica del sistema è stata ulteriormente rinviata.

¹³⁵ Perulli A. (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla Finanziaria 2007 al Protocollo sul Welfare*, Halley, 2007, p. 24.

parvenza di regolarità del rapporto di lavoro mentre nel concreto il rapporto di lavoro è al nero, a tempo pieno e anche oltre»¹³⁶.

Emerge quindi, dai principali provvedimenti analizzati, che gli interventi in materia di mercato del lavoro degli ultimi anni e soprattutto fino alla recessione economica del 2008, si sono progressivamente orientati verso forme di stabilizzazione contrattuale, a favore soprattutto della componente giovanile, e in questa direzione, il protocollo del *welfare* rappresenta probabilmente il provvedimento più rilevante.

La grave recessione economica iniziata nel 2008 e i suoi effetti negativi in ambito occupazionale, ha influito sulla presentazione di una serie di tentativi di riforma del mercato del lavoro, i quali hanno inciso su strumenti di difesa e di sostegno del reddito dei rischi di disoccupazione per i lavoratori più esposti alle conseguenze della crisi. Con il decreto legge n. 185/2008, convertito in legge il 28 gennaio 2009, sono state introdotte, ad esempio, nuove possibilità di accesso agli strumenti di sostegno del reddito dei lavoratori delle aziende in crisi, includendo anche i lavoratori sospesi per crisi aziendali in settori che non hanno requisiti per accedere alla Cig ordinaria o speciale.

Con la legge n. 183 del 2010, inoltre, è stato rivisto l'apparato sanzionatorio rispetto al lavoro sommerso mentre con la legge n. 148 del 2011, è stato introdotto il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro con il quale è stato sanzionato il cosiddetto caporalato, consapevoli del fatto che in alcuni settori caratterizzati da un eccesso dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda, continuano a persistere fenomeni di elusione della normativa del lavoro e di sfruttamento organizzato dei lavoratori. Inoltre al fine di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la legge n. 111 del 2011 ha adottato interventi indirizzati ad ampliare la platea dei soggetti autorizzati a svolgere attività di *matching* come ad esempio patronati, scuole e università, associazioni datoriali sindacali, ecc..

Il provvedimento più importante degli anni della più recente crisi economica è rappresentato dalla riforma in materia di lavoro del giugno 2012 (c.d. riforma Fornero), ad opera del governo tecnico che ha visto a capo il neo-senatore Mario Monti, chiamato

¹³⁶ Ibid., p. 27.

a gestire l'emergenza economica, sostituendo Silvio Berlusconi nel suo quarto governo¹³⁷.

Con la legge n. 92 del 28 giugno 2012¹³⁸, si approva la Riforma sul mercato del lavoro, che sostanzialmente si articola in tre ambiti fondamentali: la flessibilità in entrata; la flessibilità in uscita; il sistema degli ammortizzatori sociali.

Per quanto riguarda il primo punto, nella duplice ottica di promuovere la trasformazione del contratto a tempo indeterminato e fare dell'apprendistato la porta principale di accesso all'impiego, la riforma intende inserire una serie di vincoli ai rapporti di lavoro flessibili, promuovendo l'utilizzo dei contratti a tempo indeterminato. La riforma conferma pertanto che il contratto di apprendistato deve diventare il canale di ingresso principale per i giovani nel mercato del lavoro ed essere il punto di partenza verso la progressiva instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Per quanto riguarda il contratto di lavoro a termine è, invece, previsto un aumento dei costi contrattuali, mediante una maggiorazione contributiva dell'1,4% (un onere aggiuntivo che può essere comunque in parte essere recuperato dalle imprese in caso di trasformazione in contratto a tempo indeterminato). A fronte di questo irrigidimento, il contratto a termine è stato però in parte anche rafforzato, in quanto rispetto al passato è stata abolita la necessità di indicare una causale che giustifichi il termine del primo contratto; ed è stato peraltro stabilito che le ripetizioni dei contratti a termine con lo stesso lavoratore sono possibili a condizione che ci sia un'interruzione minima di 60 giorni (per i contratti inferiori a sei mesi) e di 90 giorni (per i contratti

¹³⁷ Il governo tecnico presieduto da Mario Monti si insedia a novembre 2011. Uno dei nodi centrali del governo Monti è la riforma delle pensioni: al neo ministro del *welfare*, Elsa Fornero, viene affidato il compito di apportare dei cambiamenti al sistema pensionistico. Tra i vari provvedimenti che prevede la riforma, si rileva un adeguamento dell'età pensionabile alla speranza di vita nazionale e una posticipazione repentina dell'età pensionabile; infatti da gennaio 2013 si gode della pensione di vecchiaia se si hanno almeno 62 anni e tre mesi per le donne (63 anni e 9 mesi se lavoratrici autonome) e con 66 anni e tre mesi se uomini. Viene inoltre prevista la pensione anticipata rispetto alla vecchiaia solo se si sono maturati almeno 42 anni e 5 mesi di contributi se uomini e 41 anni e 5 mesi se donne. La riforma del sistema pensionistico, possiede un certo rilievo alla luce delle questioni connesse al mercato del lavoro: com'è noto infatti, se si rallenta il flusso dei lavoratori in uscita, di conseguenza si rallenta anche quello delle giovani generazioni in entrata, acuendo maggiormente il problema della disoccupazione giovanile. Inoltre a causa del repentino cambiamento delle modalità di innalzamento dei requisiti di accesso alle pensioni, esplose il fenomeno degli «esodati», ossia lavoratori che nei mesi precedenti alla riforma, vicini al pensionamento con le vecchie regole, hanno accettato esodi incentivati a livello aziendale o individuale; con la riforma Fornero molti di questi lavoratori che ammontano a circa 380.000 persone, non hanno percepito né pensione né stipendio, vivendo in una condizione di assoluta instabilità e insicurezza. Per una lettura critica sulla riforma pensionistica del 2011 si rimanda a: Botta V., *Il sistema pensionistico Monti-Fornero. L'articolo 24 del decreto legge 201/2011*, Exeo, 2012.

¹³⁸ Chiamata anche Legge Fornero, dal Ministro del Lavoro del c.d. governo tecnico guidato da Mario Monti dal novembre 2011 al dicembre 2012.

superiori); fermo restando però il tetto massimo di 3 anni, pena la stabilizzazione automatica del contratto. La riforma impone nuovi limiti anche ad altre forme di lavoro flessibili, in particolare alle partite Iva e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, allo scopo di evitarne usi impropri. Rispetto alla questione dell'incentivazione del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, come fa notare Pini, la riforma presentata dal governo Monti, poteva scegliere «inizialmente di imboccare una strada richiesta sia dagli operatori che gestiscono le politiche attive del lavoro sia dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, ossia quella dell'eliminazione di varie modalità contrattuali “atipiche”, delle oltre 40 esistenti [...] L'opzione seguita, invece è stata diversa: intervenire su alcune specifiche tipologie contrattuali per renderle più complesse nella gestione e più costose per l'impresa, accrescendo i vincoli e gli oneri previdenziali e contributivi [...] Per l'apprendistato, la riforma tende ad accrescerne l'estensione, legando la sua attivazione a precedenti stabilizzazioni; tuttavia non prevede necessariamente che alla fine del periodo vi sia la stabilizzazione, mentre consente il licenziamento senza indennizzo. È noto che questo tipo di contratto considerandolo come contratto di inserimento privilegiato, non porta soluzione alla questione del precariato in quanto si applica ai lavoratori che hanno al massimo 29 anni di età, mentre ben più elevata è l'età che possono raggiungere i lavoratori precari, statistiche alla mano»¹³⁹.

Altro passaggio rilevante della Riforma è l'intervento realizzato sulla disciplina dei licenziamenti individuali, per quanto concerne, il regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi previsto dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori che prevedeva il reintegro sul posto di lavoro in tutti i casi in cui il lavoratore fosse stato licenziato illegittimamente (ovvero senza giusta causa). Si introducono, con la riforma, diverse tipologie di licenziamento attraverso la differenziazione delle tutele per il caso del licenziamento illegittimo. Se si prescinde dal licenziamento discriminatorio o nullo (quindi licenziamenti per questioni di genere, età, opinioni politiche, appartenenza sindacale, disabilità, religione, ecc.), per cui rimane fermo il diritto sia alla reintegrazione, sia al risarcimento integrale del danno patito, la riforma introduce criteri di obbligo al risarcimento economico per quei lavoratori dipendenti di aziende con più di 15 addetti, quando la procedura di licenziamento non sussiste. Se si accerta che il dipendente non

¹³⁹ Pini P., *La non-riforma del mercato del lavoro italiano*, in «Quaderni di rassegna sindacale», n. 2, 2012, pp.35-36.

ha commesso il fatto che ha dato origine al licenziamento, o che le condizioni economiche oggettive non sono tali per giustificare il licenziamento, il giudice può disporre il reintegro e può pagare un'indennità pari alla retribuzione dovuta dal momento del licenziamento, che va dalle 15 alle 24 mensilità. Il tema dei licenziamenti e della protezione dell'impiego, nel mirino della riforma 92/2012, ha suscitato diversi dibattiti tra le parti sociali e tra l'opinione pubblica. Se la riforma muove dalla constatazione che i costi dei licenziamenti disincentivano le imprese a creare nuovi posti di lavoro, non è scontato che la facilità di licenziare contribuisca ad aumentare l'occupazione e rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Inoltre, per i posti di lavoro già creati, una riduzione dei costi di licenziamento produce l'unico effetto possibile di indurre più licenziamenti poiché com'è chiaro non incide sulla decisione di creare nuovi posti di lavoro. Applicando quindi la riforma anche ai contratti in essere è evidente che vi sarà un incentivo a distruggere posti di lavoro esistenti che non sono più ritenuti redditizi per l'imprenditore, mentre non incide affatto sulla creazione di nuovi posti di lavoro¹⁴⁰. Oltre che a conferire un ruolo di assoluta rilevanza al giudice arbitro tra le due parti contendenti, la riforma si basa sulla mera monetizzazione del licenziamento. Per quanto riguarda il giudice infatti non sempre è possibile rispondere positivamente o negativamente rispetto alla sussistenza della ragione economica del licenziamento, ma spesso l'esito dipende dal concatenamento di più fattori quali lo stato economico in cui versa l'impresa, le condizioni del mercato di riferimento, le modifiche organizzative e tecnologiche che l'impresa vuole realizzare¹⁴¹. Inoltre, ogni sorta di motivazione economica può essere utilizzata per spiegare il licenziamento individuale in quanto anche se il giudice la ritenesse non fondata il reintegro in azienda non sarebbe previsto quindi il licenziamento sarebbe assicurato con un indennizzo. Come spiega Pini, «è evidente che la norma consente abusi e comunque un utilizzo da parte del datore di lavoro conferisce a questo ampi margini di manovra, quasi infiniti: se davvero sussiste la volontà di licenziare, basta pagare. È in questo ambito che l'idea di monetizzare il licenziamento non può essere condivisa benché essa possa essere ritenuta giustificabile da ragioni di mera efficienza economica. [...] È evidente che una norma che consentisse

¹⁴⁰ Allamprese A., Corraini I., Fassina L. (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Ediesse, 2012.

¹⁴¹ Amato F., Sanlorenzo R., *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, Magistratura democratica, 2012. Scaricabile dal sito www.magistraturademocratica.it

comportamenti imprenditoriali di questo genere porrebbe i lavoratori in una condizione di ulteriore debolezza nei confronti dell'eventuale datore di lavoro che assumesse comportamenti lesivi della dignità di lavoro»¹⁴².

L'ultimo importante tema affrontato dalla riforma, riguarda gli ammortizzatori sociali, che andrà però pienamente a regime a partire dal 2017. In quest'ambito, innanzitutto la riforma interviene con alcune modifiche alla regolamentazione dei Servizi per l'impiego, specificando i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare ai beneficiari di ammortizzatori sociali che dovranno consistere in un colloquio di orientamento, in azioni di orientamento collettive, in una formazione di almeno due settimane, adeguata alla domanda di lavoro. In questa direzione, una modifica è stata introdotta anche in tema di sanzioni, disponendo cioè che, se il lavoratore rifiuta un impiego con una retribuzione superiore almeno del 20% rispetto all'indennità che percepisce, perderà automaticamente il sussidio.

Il vero punto cruciale della riforma sugli ammortizzatori sociali, riguarda però la regolamentazione della tutela contro la disoccupazione parziale, ovvero la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, e la tutela della disoccupazione totale. Nel primo caso permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, con alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all'istituto e all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di solidarietà diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito.

Per quanto riguarda il sistema di tutela per la disoccupazione totale, la riforma individua, invece, nell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI) uno strumento unico in sostituzione dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità. Per il campo di applicazione dell'ASPI, la volontà politica è stata quella di ampliare il sistema di garanzia del reddito in maniera universale, in modo che si potesse tutelare il lavoratore che ha perso il posto di lavoro, inducendolo altresì ad attivarsi nella ricerca di un altro impiego. Tuttavia se si analizza bene la parte relativa alla riforma degli ammortizzatori sociali, si nota come la riforma, fatta eccezione per alcune specifiche figure cui vengono estese le precedenti indennità di disoccupazione come gli apprendisti, il personale artistico, e i dipendenti a termine della PA, non preveda

¹⁴² Pini P., *op. cit.*, p. 45.

l'estensione della garanzia di un reddito ai titolari di rapporti di lavoro flessibili, come ad esempio le collaborazioni coordinate continuative, a progetto, le partite Iva individuali. La riforma insomma non prevede un nuovo sistema di ammortizzatori sociali che assicuri universalmente tutti i lavoratori nella fase di crisi, e che si regga sui loro contributi e su quelli delle imprese nella fase di crescita. Si è voluto insomma mantenere un mercato del lavoro rivolto alla flessibilità, ma non orientato verso una migliore qualità del lavoro e vera e propria *flexicurity*, non modificando sostanzialmente gli aspetti negativi del mercato del lavoro italiano.¹⁴³

Negli ultimi dodici anni, (tab. 2.5) quindi, due sono gli elementi che emergono in materia di politiche del lavoro: da un lato, la ulteriore flessibilizzazione dei rapporti lavorativi il cui contributo maggiore si deve alla legge Biagi, dall'altro l'attenzione verso politiche attive del lavoro e riforme per la regolazione degli ammortizzatori sociali, che diventano, in un periodo di recessione economica, quanto mai fondamentali per i lavoratori a rischio di espulsione dall'azienda.

Tab. 2.5 – I principali provvedimenti in materia di politica del lavoro dal 2000 a oggi

Riferimento normativo	Breve descrizione
Ottobre 2001	Libro bianco sul mercato del lavoro
Legge 30/2003	Legge Biagi
Legge 247/2007	Norme su previdenza, lavoro e competitività (protocollo del <i>welfare</i>)
Legge 185/ 2008	Misure urgenti anti-crisi per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa
Legge 183/2010	Misure in materia di lavori usuranti, di lavoro sommerso di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di Servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile.
Legge 148/2011	Misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo
Legge 111/2011	Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria
Legge 92/2012	Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita

In generale, negli ultimi venti anni ci sono stati importanti cambiamenti nelle politiche del lavoro italiane. L'impatto istituzionale più significativo è ascrivibile alle riforme del mercato del lavoro, orientate verso una maggiore flessibilità. Mentre l'evidenza empirica relativa agli effetti delle riforme sulla creazione di maggiori chance

¹⁴³ Zoppoli L., *La riforma vista dal mezzogiorno*, in «Quaderni di rassegna sindacale», n. 2, 2012, pp.55-77.

occupazionali non è univoca, è innegabile che ad esse non sono corrisposte altre riforme, volte a garantire maggiore e migliore occupabilità dei lavoratori atipici¹⁴⁴.

2.3 Gli scenari attuali e gli orientamenti europei in tema di politiche del lavoro

A partire dalla fine degli anni '90, in Italia si è avviato un processo di modernizzazione delle politiche del lavoro, spinto dall'esigenza di fornire nuovi strumenti normativi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il lavoro diventa più disperso, diversificato, poiché cambiano i modi di lavorare, i contenuti e anche la durata e la tutela del lavoro. La disoccupazione presenta problemi diversi a seconda dei soggetti coinvolti, delle aree geografiche interessate e dei percorsi che la caratterizzano¹⁴⁵. Di fronte ad un mutamento radicale del mercato del lavoro, in ambito comunitario e nazionale, i *policy makers* sono intervenuti per adeguare gli interventi di politica del lavoro ai nuovi scenari. In questo processo gli anni '90 rappresentano un momento di cambiamento profondo in cui alle politiche passive e standardizzate adottate fino ad allora, viene affiancato un modello di politiche attive del lavoro mirate e differenziate in relazione al contesto di intervento e dai soggetti coinvolti.

Prima del trattato di Amsterdam firmato nel 1997, entrato in vigore nel 1999, le politiche del mercato del lavoro erano basate su un rapporto di collaborazione tra governi nazionali che avevano la responsabilità esclusiva in materia di occupazione. Con l'introduzione del trattato di Amsterdam e il relativo capitolo sull'occupazione, l'approccio comunitario si è concretizzato in una strategia integrata per l'occupazione, nata con vertice di Lussemburgo nel 1997. In questo ambito, venivano definite le linee direttrici delle politiche del lavoro dei singoli Stati membri, con l'obiettivo di innalzare i relativi tassi di occupazione e di favorire una maggiore coesione sociale. Le linee guida necessarie per predisporre in ogni Paese i Piani annuali per l'occupazione, si è fondata su quattro pilastri fondamentali che hanno rappresentato i punti di riferimento delle riforme e degli interventi attuati in materia di politica del lavoro: 1) Occupabilità, ossia il miglioramento della capacità di inserimento professionale degli individui, attraverso politiche di contrasto alla disoccupazione che favoriscano l'occupazione; 2)

¹⁴⁴ Altieri G. (a cura di), *Un mercato del lavoro atipico. Storia ed effetti della flessibilità in Italia*, Ediesse, 2009.

¹⁴⁵ Zucchetti E., *Le politiche del lavoro a livello regionale e locale: il quadro in cambiamento e le esigenze di valutazione*, in «Sociologia del lavoro», nn. 77-78, 2000, pp. 71-87.

Imprenditorialità, ossia lo stimolo all'avvio e alla gestione di imprese, attraverso riforme fiscali e interventi formativi; 3) Adattabilità, ovvero l'incoraggiamento alla capacità di adattamento delle imprese e dei lavoratori, modernizzando l'organizzazione del lavoro e promuovendo l'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita; 4) Pari opportunità, ovvero l'esortazione dell'integrazione di genere, che superasse la discriminazione fra donne e uomini e che permettesse la conciliazione tra lavoro e vita familiare.

Nel marzo del 2000, il consiglio straordinario di Lisbona, precisava più nel dettaglio le finalità da raggiungere entro il 2010 attraverso la Strategia Europea per l'Occupazione, mirate, da un lato, a predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di ricerca, promuovendo lo sviluppo tecnologico, e dall'altro, modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale. Inoltre, un ulteriore obiettivo era quello di sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli, applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.

Seguendo Zucchetti¹⁴⁶, ci sono tratti caratterizzanti le politiche del lavoro della fine degli anni '90, i cui obiettivi sono ancora oggi validi: permane l'ottica promozionale delle politiche attive del lavoro, in quanto si tenta di incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nonché l'imprenditorialità e la ricerca attiva del lavoro, attraverso percorsi personalizzati di orientamento e bilancio delle competenze per il disoccupato. Rispetto soprattutto alle politiche del lavoro degli anni '70 e '80, come si mostra tra l'altro nella tab. 2.6, si vuole, insomma, intervenire non solo più sulla domanda di lavoro, ma anche sull'offerta, qualificando le abilità del lavoratore e renderlo più pronto alle richieste della potenziale domanda di lavoro. Inoltre, si assiste a politiche del lavoro selettive e differenziate, che possano rispondere ai bisogni specifici delle diverse categorie di soggetti, comunemente chiamate fasce deboli della popolazione. Le politiche del lavoro poste in essere posseggono un alto grado di integrazione, tra le diverse misure in materia di lavoro, in particolare tra scuola e mondo del lavoro, nonché tra formazione professionale e Servizi per l'impiego.

¹⁴⁶ Zucchetti E., *La formazione continua a sostegno dello sviluppo locale. Un'analisi di alcune realtà rurali trentine*, Vita e Pensiero, 2000.

Tab. 2.6 – Dal welfare al workfare

<i>Politiche del lavoro ieri</i>	<i>Politiche del lavoro oggi</i>
Passive	Attive
Standardizzate	Selettive
Assistenziali	Promozionali
Centralizzate	Locali e differenziate
Destinatari passivi e dipendenti	Destinatari attivi
Gestione degli interventi dall'alto	Concertazione

Fonte: Cortellazzi (2004).

Negli ultimi dieci anni, si è quindi assistito ad un graduale passaggio dal *welfare* al *workfare*. Ciò ha determinato un cambio di paradigma nell'individuazione degli strumenti di politica del lavoro, volti ad incrementare i livelli occupazionali. L'esigenza di intervenire su fattori di esclusione e di incrementare il vantaggio dell'essere occupati rispetto alla condizione di disoccupazione o inattività ha portato ad un progressivo ampliamento delle modalità d'azione. Il *workfare*, o *welfare to work*, rappresenta un modello alternativo al classico *welfare*. Le politiche che ad esso si ispirano mirano, da un lato, a modificare le caratteristiche soggettive degli individui ai quali sono rivolte al fine di accrescerne l'adattabilità al mercato del lavoro; dall'altro a rendere più attraente la condizione lavorativa rispetto alla dipendenza dai sussidi, attraverso l'uso integrato di strumenti di politica passiva e attiva del lavoro. Le tendenze di fondo che appartengono al nuovo paradigma dell'attivazione, seguendo Borghi, si basano sulla «partecipazione al lavoro regolare e sulla mobilitazione del capitale umano, [i quali diventano] i fattori principali dell'inclusione sociale. [Inoltre si insiste] sugli obiettivi della partecipazione e dell'indipendenza, rispetto alle finalità della protezione sociale e l'indennizzo degli svantaggi»¹⁴⁷.

2.3.1 La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro

Le attuali politiche del lavoro suggerite dalla rinnovata Strategia di Lisbona, che di fatto, al 2010, attraverso le quali non sono raggiunti, anche a causa della crisi

¹⁴⁷ Borghi V., *Il lavoro dell'attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Carocci, 2005, p. 45.

economica, i risultati auspicati, hanno dimostrato che lo sforzo sostenuto per incrementare l'occupazione non è stato sufficiente e che oltre ad insistere sui fattori di crescita e occupazione, è utile impegnarsi anche per una maggiore coesione sociale, che possa garantire la creazione di maggiori posti di lavoro, senza prescindere dalla qualità dell'impiego¹⁴⁸. Ciò che viene richiesto all'interno di un mercato del lavoro competitivo, «è un capitale umano qualificato e un mercato del lavoro flessibile e sicuro»¹⁴⁹.

A questo proposito, per il Libro Verde della Commissione Europea del 2006 intitolato “*Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*”, il mercato del lavoro deve saper abbinare flessibilità a favore delle imprese, e sicurezza sociale a beneficio della forza lavoro. In ottemperanza dell'argomentazione presentata dalla Commissione europea, migliori condizioni nel mercato del lavoro sono possibili solo grazie all'interazione di quattro fattori fondamentali: modalità contrattuali sufficientemente flessibili, politiche attive efficaci del mercato del lavoro, sistemi credibili di formazione continua, sistemi moderni di sicurezza sociale.

Nasce con queste premesse il termine «*flexicurity*» che coniato dal sociologo Wilthagen¹⁵⁰, corrisponde ad un nuovo modello di politica del lavoro in grado di coniugare ed accrescere la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro, per le fasce lavorative più deboli, sia all'interno che all'esterno del mercato del lavoro stesso¹⁵¹. All'interno della parola *flexicurity*, la flessibilità si riferisce a quattro aspetti: 1) *Flessibilità esterna*, ossia la facilità con cui un'impresa possa reclutare o licenziare persone, dipendentemente dall'evoluzione del mercato e dalle necessità dell'impresa stessa; 2) *Flessibilità interna*: ossia la possibilità da parte dell'imprenditore di modificare le condizioni lavorative e l'organizzazione del lavoro all'interno della sua impresa; 3) *Flessibilità funzionale*: ovvero la possibilità che un lavoratore all'interno

¹⁴⁸ Porcari S., *Le politiche del lavoro*, in Dell'Arringa C., Lucifora C. (a cura di), *Il mercato del lavoro in Italia. Analisi e politiche*, Carocci, 2009.

¹⁴⁹ Rosati S. D., *La strategia europea per l'occupazione: investire nell'occupazione per favorire la crescita. Un teorema ancora valido?* In Id., (a cura di), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, I libri del Fondo sociale europeo, 2007, p. 49.

¹⁵⁰ Wilthagen T., Rogowski R., *Legal regulation of transitional labour markets*, in Schimid G., Gazier B. (eds.), *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, 2002, citato in Porcari S., *op. cit.*

¹⁵¹ Il modello della *flexicurity* è già stato ampiamente adottato nei Paesi scandinavi. Si veda D'angelo D., Marocco M., *Danimarca e Svezia: le politiche di attivazione in due Paesi scandinavi*, in Lagala C., D'Onghia M. (a cura di), *op. cit.*

dell'azienda stessa possa adempiere a compiti diversi, dipendentemente dalle esigenze aziendali; 4) *Flessibilità salariale*: ossia l'oscillazione dei salari da parte dei lavoratori, dato che l'azienda non sempre percepisce gli stessi utili. In quest'ottica, inoltre i salari dipendono dalle condizioni del mercato del lavoro e anche dalla produttività individuale.

Nella stessa maniera, si identificano quattro elementi per ciò che concerne la seconda parte del termine «*flexicurity*», vale a dire, la sicurezza: 1) *Sicurezza nel posto di lavoro*, ossia la certezza di permanere a lavorare per un certo periodo di tempo presso un'azienda; 2) *Sicurezza di avere un posto di lavoro*, vale a dire la certezza di un lavoratore di continuare a considerarsi «attivo» nel mercato del lavoro, anche se cambia l'azienda e il datore di lavoro; 3) *Sicurezza di un reddito minimo*, nel caso in cui cessi il rapporto lavorativo; 4) *Sicurezza della possibilità di coniugare diverse attività*, ossia conciliare vita lavorativa e vita privata. In sostanza, ponendo in auge questo modello di politica del lavoro, gli imprenditori non dovrebbero trovarsi intrappolati in un mercato del lavoro che non permetta una gestione efficiente della forza lavoro, o in condizioni in cui i lavoratori sembrano inadeguati rispetto ai cambiamenti tecnologici che si susseguono. Al modello della *flexicurity* sottende, inoltre, un sistema stabile di sicurezza sociale, che dovrebbe essere in grado di tutelare il lavoratore durante il passaggio da un'occupazione all'altra.

Coerentemente a questi principi, consapevoli delle differenze tra le economie dei Paesi membri i quali sono caratterizzati per di più da variegati sistemi di *welfare*, nel giugno del 2007, la stessa Commissione Europea ha emanato una comunicazione intitolata “*Verso principi comuni di flexicurity: maggiori e migliori posti di lavoro grazie alla flessibilità e alla sicurezza*”, in cui si è stabilito che, anche se ogni Paese membro si trova ad affrontare circostanze specifiche nell'ambito dell'economia e del proprio mercato del lavoro, bisogna tener conto di alcune linee guida comuni affinché ognuno possa elaborare le proprie strategie di *flexicurity* per la crescita dell'occupazione. Queste linee guida concernono obiettivi e tendenze comuni, che possono essere seguite da ogni Paese membro, quali il raggiungimento di un equilibrio tra i diritti e le responsabilità dei lavoratori, dei datori di lavoro, delle pubbliche amministrazioni e dei disoccupati; riduzione della differenza tra lavoratori precari e lavoratori che hanno un impiego stabile; sostegno ai lavoratori per avanzare nella

propria carriera lavorativa; rinforzo delle pari opportunità e elaborazione di politiche del lavoro equilibrate per promuovere un clima di fiducia e dialogo tra gli interlocutori sociali, i poteri pubblici e altri agenti interessati.

La creazione di questo modello che implica il nesso tra flessibilità e sicurezza, stabilisce una sostanziale riformulazione delle politiche del lavoro secondo cui, seguendo Wilthagen, se ogni Paese membro ne condivide gli obiettivi fondamentali, si possono riformare e unificare i diversi sistemi di *welfare* esistenti in Europa¹⁵².

Eamets e Paas¹⁵³, definiscono invece la *flexicurity* come una politica per incrementare la mobilità nel mercato del lavoro, la mobilità funzionale, occupazionale, geografica e dell'orario di lavoro. Essa inoltre, faciliterebbe la transizione da un'occupazione a un'altra senza perdite sul fronte del reddito. Questo, implicherebbe che i disoccupati debbano ricevere un'istruzione adeguata e un supporto su fronte delle politiche attive in maniera da vedersi assicurata una nuova occupazione nel più breve tempo possibile. Inoltre, i sussidi di disoccupazione dovrebbero essere da una parte, sufficienti a coprire la maggior parte del reddito perso, mentre si è in cerca di un nuovo posto di lavoro e dall'altra garantiti per brevi periodi di tempo, affinché non si scoraggi la ricerca di un nuovo posto di lavoro. Secondo queste premesse, ogni Paese dovrebbe essere in grado di adattare al proprio contesto economico, sociale e politico, il modello rispondente alla *flexicurity*. Il controverso dibattito sull'importazione del modello della *flexicurity* in Italia, non può prescindere dal trattare la questione dell'omogeneità all'interno dei singoli mercati del lavoro europei i quali, sono caratterizzati da molte varianti geografiche in termini di sviluppo di settori economici, gruppi professionali, tipi di impresa, grado di sindacalizzazione, livelli di immigrazione, efficienza delle amministrazioni locali, strutture familiari, peso dell'economia sommersa, ecc.. D'altra parte, se le riforme nazionali volte a promuovere la *flexicurity*, non prendessero in considerazione le differenze regionali, potrebbero avere l'effetto di migliorare la situazione in alcuni contesti e peggiorarla in altri. Se il modello danese di *flexicurity*, ha avuto un relativo successo, ciò si deve soprattutto a delle caratteristiche politiche, occupazionali e territoriali della Danimarca che difficilmente si riscontrerebbero in altre

¹⁵² Wilthagen T., Rogowski R., *op. cit.*

¹⁵³ Eamets R., Paas T., *Labour Market flexibility and flexicurity*, in Eamets R., Paas T. (eds.), *Labour market flexibility, flexicurity and employment: lessons of baltic states*, Nova Science, 2006, citato in Porcari S., *op. cit.*

nazioni. Come ha sostenuto Gallino, «l'estrema flessibilità del mercato del lavoro danese porta ogni anno il 30 per cento degli occupati a cambiare lavoro, anche spostandosi. Ma la Danimarca è piccola: si pensi all'impatto che potrebbe avere in Italia se il 30 per cento degli occupati (cioè 6 milioni di persone) dovessero ogni anno spostarsi per una penisola lunga duemila chilometri. Sono tutti aspetti che, nel nostro dibattito fortemente orientato in senso ideologico, vengono completamente ignorati»¹⁵⁴.

2.4 I Servizi per l'impiego e la spesa per le politiche del lavoro in Italia

Nell'ambito della teoria sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro, le agenzie pubbliche per il lavoro, rappresentano uno strumento di orientamento per l'incontro tra imprese e lavoratori. A partire dagli anni '90, si è avuto «un radicale cambiamento dei sistemi istituzionali che si occupano dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro a causa anche delle pressioni della Commissione europea»¹⁵⁵. A seguito, infatti, delle decisioni della Corte di Giustizia della Comunità Europea, si è dato avvio ad una serie di trasformazioni in materia di collocamento e somministrazione di manodopera, tradotta in Italia nella Legge Bassanini del 1997 che ha provveduto a smantellare il monopolio pubblico del collocamento. Questa trasformazione strutturale dei Servizi per l'impiego ha generato almeno due fattori: «il primo, di natura culturale e politica, è costituito dal progressivo orientamento verso le politiche di attivazione delle persone, di prevenzione della disoccupazione strutturale e di incentivazione alla partecipazione al mercato del lavoro; un secondo fattore, più istituzionale, relativo alla necessità di razionalizzazione, al decentramento e ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, diretto all'adozione al loro interno di principi di funzionamento ispirati alla valutazione dei risultati raggiunti rispetto ad obiettivi prefissati»¹⁵⁶.

Le linee di fondo sulle quali ha poggato tale percorso di ridefinizione dei Servizi per l'impiego, sono state tracciate dall'Accordo del 1999 tra Stato e Regioni sugli standard minimi di funzionamento dei Servizi per l'impiego, un accordo finalizzato ad una più puntuale definizione delle aree di servizio e delle attività da svolgere. In questo

¹⁵⁴ Vedi l'intervista a Luciano Gallino pubblicata su «Rassegna.it» del 15 gennaio 2012, consultabile all'indirizzo <http://www.rassegna.it/articoli/2012/01/25/82522/luciano-gallino-qual-e-lavoro-per-litalia>

¹⁵⁵ Isfol, *Servizi all'impiego e decentramento: istruzioni per l'uso*, Franco Angeli, 2000, p. 9.

¹⁵⁶ Gilli D., Landi R., *Il sistema dei servizi pubblici per l'impiego*, in Cantalupi M., Demurtas M. (a cura di), op.cit., p. 181.

modo da un monopolio statale dei Servizi per l'impiego si è passati a funzioni regionali di collocamento e avviamento al lavoro.

Attualmente ogni Regione italiana presenta, infatti, uno specifico ventaglio di Servizi pubblici per l'impiego in cui si vede operare, sia una serie di organi di concertazione composti da autorità pubbliche e dai rappresentanti delle parti sociali tra i quali la Commissione Regionale di concertazione con compiti di progettazione, proposta, valutazione delle politiche formative e del lavoro, il Comitato istituzionale regionale, incaricato dell'integrazione sul territorio tra i Servizi per l'impiego provinciali, le politiche attive del lavoro e quelle formative e i Comitati provinciali di concertazione che svolgono ad un livello territoriale più circoscritto, funzioni analoghe a quelle regionali. Esiste inoltre l'Agenzia regionale per il lavoro che supporta Regioni e province nei compiti di progettazione e si occupa del monitoraggio e la valutazione delle politiche formative e del lavoro. Infine c'è una rete provinciale di Centri per l'Impiego (CPI), che ottemperano a funzioni quali l'accoglienza, la diffusione della domanda di lavoro, l'orientamento, la promozione dell'inserimento lavorativo, la mediazione e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e i servizi alle imprese. In un contesto così variegato, all'Isfol è stato assegnato l'incarico di monitorare le attività svolte nell'ambito complesso dei Servizi per l'impiego¹⁵⁷.

In questo ambito è necessario aggiungere che questo processo di trasformazione dei Servizi pubblici per l'impiego ha anche portato all'istituzione, per effetto del D.lgs. 276 del 2003 di Agenzie private di collocamento, che al pari dei CPI, si possono occupare dell'intermediazione nel mercato del lavoro. Le agenzie private di collocamento si distinguono a seconda dell'attività svolta, che può concretizzarsi in somministrazione del lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. L'obiettivo generale che sottende a questa trasformazione generale che riguarda i Servizi per l'impiego, deriva dalla volontà di destinare risorse, liberate dalle attività burocratiche, verso le fondamentali funzioni di incontro tra domanda e offerta, nonché verso la gestione delle politiche attive.

Attualmente il sistema pubblico per l'impiego in Italia è formato da oltre 500 CPI in cui sono coinvolti circa 11 mila addetti. In seguito ai processi di trasformazione sopra

¹⁵⁷ Secondo l'art. 17 della legge n. 276 del 2003, l'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, quale organo di supporto del Ministero del Lavoro, realizza attività di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e delle attività dei SPI.

descritti i CPI hanno esteso le loro competenze, offrendo alle persone iscritte ai Centri in cerca di occupazione, ma non solo, una serie di servizi di politica attiva del lavoro. Tuttavia, come ha di recente notato Landi, emerge una dicotomia territoriale con i CPI i quali tendono sempre più a offrire servizi personalizzati e di carattere pro-attivo nel Centro-Nord e in prevalenza, a svolgere adempimenti di tipo burocratico-amministrativo nel Sud. Nei mercati locali meno dinamici e con alti tassi di disoccupazione del Sud si registra un maggior ricorso alle strutture pubbliche per l'impiego e al tempo stesso i servizi richiesti sono di qualità inferiore rispetto alle aree del Centro-Nord. In sostanza, ad aree che richiedono una maggiore e più puntuale capacità di intervento corrispondono sistemi locali in ritardo nell'implementazione dei servizi e delle azioni di politica combinata e integrata¹⁵⁸.

Nonostante i continui richiami alla necessità che i Servizi per l'impiego acquisiscano un ruolo propulsore nel processo di integrazione delle politiche passive e di quelle attive, tale obiettivo non sembra ancora essere stato realizzato. Una delle ragioni di ciò è legata al fatto che le politiche attive e quelle passive vengono gestite da attori diversi: da una parte vi è l'Inps che eroga sussidi, dall'altra i CPI che svolgono o dovrebbero svolgere politiche di attivazione e che spesso non sanno neanche se gli utenti che si rivolgono ai CPI beneficiano o meno dei sussidi. In questo modo, il problema non è quello formulare nuove norme, ma di agire sui sistemi di *governance* di tutto l'apparato, che appare «polverizzato» tra le competenze di numerosi soggetti¹⁵⁹.

Eppure le politiche di attivazione e la creazione di sinergia tra politiche attive e accesso ai sussidi per la disoccupazione si sono affermati prevedendo la revisione e l'ampliamento del ruolo dei Servizi per l'impiego, che da semplici gestori di interventi hanno visto crescere il proprio ruolo e le attese in esso riposte dal sistema sociale ed economico. Negli ultimi anni in Italia si è agito soprattutto sul versante delle politiche per l'attivazione rimandando invece il riassetto del contesto normativo e organizzativo in cui operano gli ammortizzatori sociali. Tuttavia fino ad ora si è riusciti a realizzare qualche revisione o correzione dell'impianto complessivo, procedendo per piccoli passi verso una platea più ampia dei soggetti potenzialmente beneficiari e verso un avvicinamento all'approccio ispirato al *welfare to work*. Nonostante gli sforzi per

¹⁵⁸ Landi R., *Le procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e di attivazione dei disoccupati nei Centri per l'impiego*, Studi Isfol, n.5, 2008.

¹⁵⁹ Pirrone S., Sestito P., *op.cit.*.

riformare tutto il complesso sistema di Servizi per l'impiego, i risultati conseguiti sono diversi da quelli che ci si aspettava dalle riforme, in quanto perdura il mancato raccordo tra politiche attive e passive¹⁶⁰. Inoltre come fa notare Borghi, la riforma dei Servizi pubblici per l'impiego è avvenuta in modo «peculiare, essendo rimasto sostanzialmente invariato il sistema tradizionale e inadeguato di protezione della disoccupazione: senza introdurre alcuna modalità di sanzione nelle misure, da una parte, ma anche continuando a posporre ogni sorta di espansione e sistematico aggiornamento della copertura di protezione sociale e delle relative indennità, dall'altra»¹⁶¹.

L'andamento delle spesa per le politiche del lavoro, ci dice molto sull'importanza che in genere un Paese dà alle politiche del lavoro, nelle sue varie declinazioni. Negli anni recenti, ovvero dalla crisi del 2008 in poi, congiuntamente all'orientamento degli interventi legislativi diretti ad un ampliamento del grado di copertura degli ammortizzatori sociali, la spesa per le politiche attive del lavoro è stata ulteriormente ridimensionata.

Le risorse destinate alle diverse categorie delle politiche del lavoro all'interno dell'Unione Europea presentano valori piuttosto differenti. In base ai dati Eurostat, si osserva che nella composizione della spesa per misure e supporto (esclusi i servizi), l'Italia si posiziona su valori prossimi alla media rispetto agli altri paesi dell'Unione europea che, mostrano complessivamente una quota maggiore dedicata alle politiche passive rispetto alle politiche attive. Gli interventi di incentivazione all'occupazione e di formazione sono prevalenti su quelle passive (o di supporto) solo in Svezia e in Polonia, mentre sostanzialmente si equivalgono nella Repubblica Ceca, Danimarca, Ungheria e Lituania¹⁶². L'Italia, quindi, nella comparazione con gli altri Paesi europei, mostra una contenuta spesa per le politiche del lavoro, in particolar modo per ciò che riguarda i Servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro. L'Italia si colloca quasi in coda per quota di spesa per le politiche del lavoro «essendo infatti, in media bassa, e disegualmente distribuita per via di un sistema estremamente frammentato»¹⁶³.

¹⁶⁰ Cantalupi M., Demurtas M., *op.cit.*

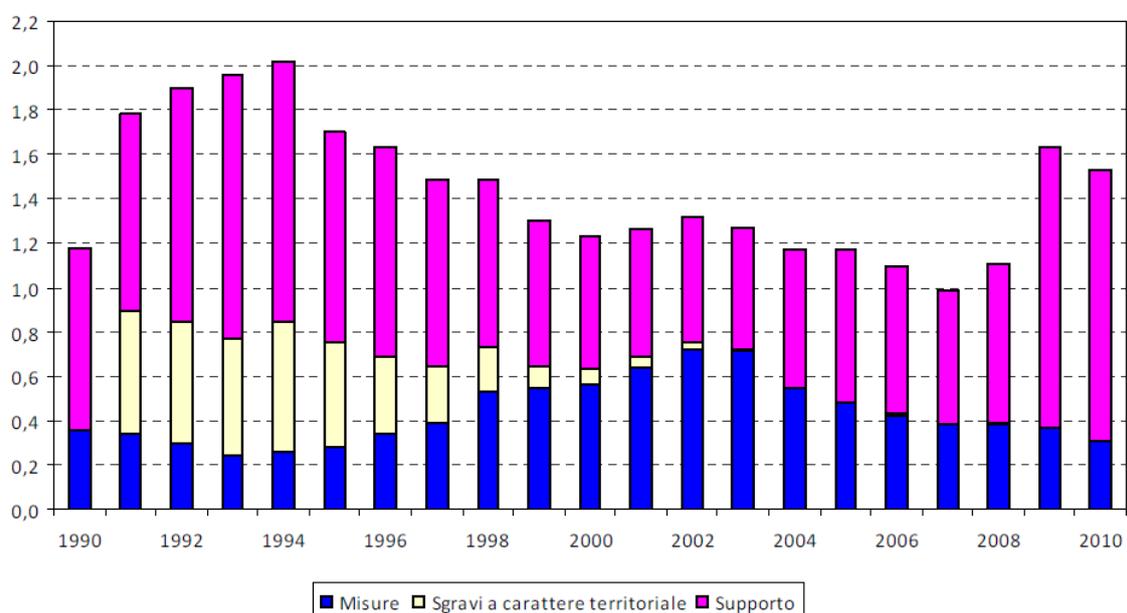
¹⁶¹ Borghi V., Van Berkel R., *Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, 2005, pp.79-116.

¹⁶² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro*, in «Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro», n. 4, 2012.

¹⁶³ Pirrone S., Sestito P., *op.cit.*

Soffermandosi sull'analisi di lungo periodo della spesa per le politiche del lavoro in rapporto al PIL si può notare che l'Italia (graf. 2.1) ha mostrato una spesa sbilanciata a favore delle politiche passive durante la crisi dei primi anni '90, per poi evidenziare un graduale riequilibrio fino al 2003. Successivamente si è registrato un nuovo declino delle misure di incentivazione dell'occupazione a fronte di un aumento della spesa per il sostegno del reddito. Negli ultimi due anni, si registra un progressivo rialzo della spesa delle politiche del lavoro nel suo complesso, specie per ciò che concerne le misure di supporto o politiche passive, a discapito di quelle attive.

Graf. 2.1 – Tipologia di spese per le politiche del lavoro in Italia, % sul PIL, anni 1990-2010



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2011).

Come mostra la tab. 2.7 mostra, nel 2009, a causa di una diminuzione dell'occupazione e di un aumento della disoccupazione, si è avuto un ulteriore ridimensionamento di spesa, rispetto agli anni precedenti, della componente attiva delle politiche del lavoro che rappresenta il 18,7% a favore di quella passiva che rappresenta il 81,4%. Nello specifico, misure di politica attiva, come la formazione professionale e gli incentivi alle assunzioni, che nel 2006 avevano visto una discreta crescita, nel 2010 sono tornati a quote esigue a causa della recessione economica. Per ciò che concerne gli interventi di politica passiva in Italia, si può notare, che una spesa considerevole viene rivolta ai trattamenti di disoccupazione, mentre per quel che riguarda le politiche attive,

si osserva che gli incentivi alle assunzioni, in particolare dei disoccupati a lunga durata, e i contratti a causa mista, costituiscano gran parte della spesa sostenuta.

L'analisi strutturale delle politiche attive della spesa mostra per il 2010 una prevalenza degli incentivi alle assunzioni (per il 37% del totale delle politiche attive) e dei contratti a causa mista (per il 35%), rappresentati quasi interamente dai contratti di apprendistato.

Tab 2.7 – Spese per le politiche del lavoro in Italia, composizione percentuale, anni 2005-2010

<i>Classificazione politiche del lavoro</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Formazione professionale	3,9	3,9	4,6	3,5	1,7	1,5
Contratti a causa mista	13,3	11,9	12,9	12,6	8,3	6,6
Incentivi alle assunzioni	14,7	14,3	14,0	12,6	7,5	7,1
Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	3,5	3,7	2,9	2,6	1,7	1,4
Incentivi al mantenimento dell'occupazione	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Sgravi a carattere territoriale	0,3	0,2	0,6	0,1	0,1	0,0
Incentivi per i disabili	0,6	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5
Creazione diretti di posti di lavoro	0,8	0,8	0,8	0,6	0,4	0,3
Incentivi all'autoimpiego	4,4	3,9	2,8	2,2	1,3	1,2
Totale misure (politiche attive)	41,5	38,9	39,0	34,7	21,3	18,6
Trattamenti di disoccupazione	56,8	58,7	59,7	64,4	78,1	80,6
Pensionamenti anticipati	1,7	2,4	1,3	0,9	0,6	0,5
Totale supporto (politiche passive)	58,5	61,1	61,0	65,3	78,7	81,4
Totale supporto e misure	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2011).

Nel complesso si può affermare che a partire dal 2008, e lungo tutto il 2010, gli effetti della congiuntura, sostenuti da una componente normativa mirata all'adozione di misure straordinarie rivolte a convogliare maggiori risorse pubbliche verso gli ammortizzatori sociali, hanno determinato «un elevato incremento della spesa destinata agli strumenti di sostegno del reddito che ha interessato, anche se in misura diversa tutte le prestazioni»¹⁶⁴. Appare, invece, contenuta la spesa per le politiche attive del lavoro rispetto agli anni precedenti; la struttura delle politiche attive italiane è quindi

¹⁶⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro*, in «Quaderni e statistiche sul mercato del lavoro», n. 2, 2011a, p. 6.

largamente incentrata su strumenti di carattere automatico che finanziano, soprattutto tramite sgravi fiscali per i datori di lavoro, la nuova occupazione e il turnover occupazionale. La spesa è così correlata con il numero di occupati, più che con il numero di disoccupati.

Nonostante gli interventi si rivolgano a dei gruppi concreti della popolazione attiva, la selettività caratterizzante le varie misure occupazionali non viene sfruttata al meglio. Ciò può essere spiegato dal fatto che «il complesso delle politiche di incentivazione si è formato per stratificazioni successive, finendo per agevolare i gruppi più disparati, come i disoccupati a lunga durata, gli iscritti alle liste di mobilità, i cassintegrati, i lavoratori socialmente utili, i giovani, gli adulti, le donne ecc., individuando così gruppi target in maniera così ampia da risultare del tutto inutile. In pratica tutti i giovani, e quindi il normale turnover generazionale, sono di fatto coperti da incentivi, una situazione che alla luce delle attuali tendenze demografiche, appare sempre meno giustificata»¹⁶⁵.

2.5 Alcune osservazioni conclusive

Dopo aver analizzato le politiche del lavoro e il loro percorso storico, mettendo in luce le tendenze in atto, si può affermare che soprattutto negli ultimi venti anni, è stato avviato in Italia un notevole processo di riforma istituzionale dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, condizionato dall'evoluzione dei processi di integrazione europea, che si sono indirizzati verso un aumento della flessibilità e un incremento del tasso di occupazione complessivo della popolazione attiva. Tuttavia in alcune Regioni dell'Italia meridionale le problematiche legate all'occupazione continuano, a rappresentare i principali problemi dello sviluppo economico e sociale. Per ciò che concerne le politiche del lavoro indirizzate ai soggetti deboli e maggiormente svantaggiati nel mercato del lavoro, si è provveduto ad affiancare ad un sistema costituito prevalentemente da politiche passive del lavoro, una serie di politiche attive e di attivazione per l'impiego.

Vale la pena però chiedersi se alla luce delle riforme fatte, dell'ammodernamento e della razionalizzazione dei Servizi per l'impiego, nonché delle spese sostenute in politiche attive e passive del lavoro, si sia avuto un miglioramento della situazione

¹⁶⁵ Pirrone S., Sestito P., op.cit., p. 186.

occupazionale italiana; cioè se le riforme del mercato del lavoro e l'attuazione di politiche del lavoro a livello nazionale, abbiano generato, o genererà nel futuro immediato risultati apprezzabili, da un punto di vista occupazionale. Quello che con certezza si può affermare è che in un periodo economicamente critico come quello attuale, in cui emerge il peso della disoccupazione, dell'inoccupazione e dell'instabilità economica, gli interventi pubblici incentrati sulla questione del lavoro costituiscono il perno sul quale i governi dovrebbero operare per la crescita e la ricchezza del Paese.

A questo proposito Elisabetta Gualmini in un recente intervento, mette in luce delle questioni fondamentali riguardanti le politiche attive in Italia. Sostiene, infatti, che l'incremento del tasso d'occupazione e l'obiettivo dell'attivazione, in Italia sono stati perseguiti da un lato, liberalizzando le norme che regolano il mercato del lavoro, incentivando l'espansione dei rapporti di impiego temporanei dotati di deboli tutele, e dall'altro, intervenendo sui Servizi per l'impiego. La liberalizzazione del mercato del lavoro e la crescita dei rapporti di impiego temporanei ha per lo più interessato i giovani alla loro prima esperienza e ciò si è convertito in carriere lavorative precarie a causa dei deboli strumenti di protezione sociale del lavoro; anche per ciò che riguarda i Servizi per l'impiego, si sono sviluppati esiti del tutto contrari rispetto a quelli attesi: ad aree che richiedono un più puntuale intervento, poiché afflitte da elevati livelli di disoccupazione corrispondono servizi poco efficienti soprattutto in riferimento all'accompagnamento al lavoro e al raccordo con la formazione. Per ciò che, invece, concerne la problematica della protezione alla disoccupazione «ciò che balza agli occhi è che a fronte della palese debolezza del sistema di protezione del lavoro in Italia, è scartata qualsiasi possibile evoluzione in senso maggiormente universalistico, dal momento che l'attuale congiuntura di crisi e la decisione di intervenire con ammortizzatori sociali in deroga è considerata una misura straordinaria del tutto contingente. In questo modo uno dei principali problemi delle politiche del lavoro italiane, ovvero la mancata sincronizzazione e compensazione nei più recenti processi di riforma tra aumento di flessibilità e riorganizzazione degli ammortizzatori sociali in uscita, viene purtroppo perpetuato»¹⁶⁶.

Come osservano, allo stesso modo, Sacchi e Vesan, a fronte delle riforme della regolazione dei rapporti di lavoro non è stato introdotto alcun corrispondente

¹⁶⁶ Gualmini E., Rizza R., *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in «Stato e mercato», n. 92, 2011, pp. 207-209.

cambiamento strutturale nel sistema degli ammortizzatori sociali. La stratificazione progressiva, in un sistema di protezione fondato sulle assicurazioni sociali, di norme tipicamente calibrate sul lavoro a tempo pieno e indeterminato ha l'effetto, interagendo con le dinamiche di un mercato del lavoro profondamente mutato, di dar luogo a rilevanti svantaggi per certe categorie di lavoratori, per i quali alla minore continuità occupazionale e quindi a minori redditi da lavoro si somma una protezione sociale ridotta, quando non completamente assente¹⁶⁷.

Se questi nodi strutturali delle politiche del lavoro italiane «alla vigilia della crisi economica iniziata nel 2008, non vengono affrontati attraverso le politiche pubbliche, questi sono destinati a produrre conseguenze disfunzionali per l'intero settore di *policy*, e soprattutto per il benessere e la sicurezza dei lavoratori»¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Sacchi S., Vesan P., *Il cambiamento della politiche del lavoro negli ultimi venti anni. Spunti interpretativi*, in «Dipartimento di studi del lavoro e del Welfare - DSLW Working Paper», n. 4, 2011, pp. 1-39.

¹⁶⁸ Sacchi S., Vesan P., *op.cit.*, p. 27.

Capitolo 3

Le dinamiche occupazionali in Italia secondo le principali caratteristiche del mercato del lavoro

Premessa

Le evoluzioni che hanno interessato, come si è visto nel capitolo precedente, le politiche sociali e del lavoro nell'ultimo secolo, hanno avuto ripercussioni rilevanti sulle dinamiche del mercato del lavoro nazionale. Nell'ultimo quarto del XX secolo, si sono sviluppati «processi di cambiamento sociale che hanno progressivamente messo in crisi gli equilibri regolativi tipici dei regimi di *male breadwinner* centrati su: una radicale divisione di genere del lavoro, un'occupazione nella grande industria manifatturiera e negli apparati burocratici pubblici, una crescita del consumo standardizzato, una stabilità e omogeneità delle famiglie nucleari»¹⁶⁹. Tali processi hanno avuto diverse conseguenze sugli andamenti occupazionali e sulle dinamiche del mercato del lavoro. Le tendenze più rilevanti di questi ultimi decenni, sono riconducibili ad «un aumento dell'instabilità e dell'eterogeneità delle carriere occupazionali, una diffusione dei lavori atipici, una modificazione dei ruoli di genere nel mercato del lavoro e nella struttura dell'occupazione, cambiamenti nelle caratteristiche e nella natura stessa della disoccupazione, una creazione di nicchie etniche nel mercato del lavoro»¹⁷⁰.

L'attuale mercato del lavoro italiano è contrassegnato da profonde incongruenze ed iniquità sociali e presenta più di una difficoltà nel superare i tradizionali squilibri che lo caratterizzano storicamente, ad esempio, in termini di partecipazione al lavoro tra i generi; ma il divario più preoccupante riguarda proprio le nuove generazioni per le quali sono cresciuti nel tempo i rischi di intrappolamento nella condizione di precarietà¹⁷¹.

¹⁶⁹ Andreotti A., Mingione E., *Le trasformazioni della regolazione sociale del lavoro: l'occupazione femminile nell'Italia Settentrionale e meridionale in prospettiva comparativa*, in «Sociologia del lavoro», n.100, 2005, p. 97.

¹⁷⁰ Mingione E., Pugliese E., *op.cit.*, p. 132.

¹⁷¹ IRES, *Il lavoro atipico al tempo della crisi: dati e riflessioni sulle dinamiche recenti del mercato del lavoro*, in «Rapporto di Ricerca» n. 5, Aprile 2010.

Nell'analizzare le attuali dinamiche occupazionali, non solo emergono le ripercussioni derivanti dalla congiuntura economica e finanziaria cominciata nel 2008, ma si possono individuare i nodi di fondo del mercato del lavoro italiano, i quali in periodi di crisi economica si acuiscono mostrando tutta la loro criticità. Ci riferiamo alle forti disparità territoriali, alle difficoltà di inserimento dei giovani, alla segmentazione dell'occupazione tra italiani e stranieri, all'elevato numero di persone che rinunciano alla ricerca di un'occupazione.

È alla luce delle frizioni e delle attuali dinamiche occupazionali, che i *policy makers* tentano attraverso interventi di politica del lavoro, di politica industriale, di politiche sociali, ecc., di limitare gli effetti delle criticità nel mercato del lavoro.

3.1 Le tendenze demografiche recenti e le conseguenze sul mercato del lavoro in Italia

L'analisi delle dinamiche demografiche, spesso utilizzata negli studi sulle principali tendenze occupazionali, contribuisce a spiegare i flussi in entrata e in uscita dal mercato del lavoro e l'evoluzione dell'occupazione e della disoccupazione. Fenomeni quali l'aumento, la diminuzione e l'invecchiamento della popolazione modificando il numero, le caratteristiche e la composizione della forza lavoro, incidono tanto sui sistemi di *welfare* quanto sulle dinamiche del mercato del lavoro.

La popolazione italiana è stata definita dai demografi alla fine degli anni '70 come una popolazione matura stazionaria¹⁷², anche se allora non era ancora forse ancora immaginabile il contributo che sarebbe venuto dall'immigrazione straniera. Le tendenze demografiche hanno avuto sempre effetti sulle dinamiche di sviluppo di un Paese¹⁷³. L'intreccio che, infatti, si determina tra le dinamiche della popolazione e le tendenze del mercato del lavoro costituisce un processo che fa emergere diversi spunti di riflessione;

¹⁷² Cfr. Livi Bacci M., *Introduzione alla demografia*, Loescher, 1981. Una popolazione matura stazionaria, rappresenta una popolazione alimentata da deboli flussi di nascite e di decessi da cui ne deriva una popolazione invecchiata. Questa tipologia di popolazione appartiene ai Paesi industrializzati europei. Diversamente, si distinguono anche le popolazioni storiche stazionarie, in cui c'è una proporzione elevata di giovani e molto scarsa di anziani; infine le popolazioni progressive di transizione che hanno una quota di giovani ampia perché grazie alla diminuzione della mortalità, un numero maggiore di nati riesce a sopravvivere. È questo il caso di molti Paesi in via di sviluppo.

¹⁷³ Questo tema è stato introdotto per primo da Malthus T. R. nell'ambito dei primi contributi dell'economia politica classica alla fine del XVIII secolo, nel noto *Saggio sul principio di popolazione*, Einaudi, 1977 (edizione originale, Malthus T. R., *An Essay on the Principle of Population*, 1798).

dal punto di vista della popolazione, ci sono una serie di trasformazioni quantitative che si manifestano sia nel declino delle nascite che nella crescita della longevità e del fenomeno dell'immigrazione. Per quanto riguarda la diminuzione delle nascite, nonostante ci siano flussi crescenti di nuova forza lavoro immigrata, la popolazione italiana, specie quella in età lavorativa, nella sua dinamica naturale, mostra un drastico decremento nella crescita. Come sostiene Stranges, l'afflusso di immigrati permette non solo di sorreggere una crescita demografica nel medio periodo, ma anche di svecchiare la struttura demografica italiana: gli immigrati sono in genere giovani e almeno nel breve periodo mostrano una maggiore fecondità. Nel medio e lungo periodo, invece, il progressivo aumento del livello medio di istruzione e una maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle donne straniere si traducono in una graduale convergenza verso il comportamento riproduttivo delle donne italiane¹⁷⁴.

La popolazione italiana, come quella degli altri Paesi industrializzati, è interessata da anni da un processo di costante invecchiamento, le cui conseguenze sociali ed economiche non sono trascurabili, con il risultato che negli ultimi anni si è prodotta una progressiva riduzione dell'offerta di lavoro autoctona, in particolare in alcune aree del paese, compensata solo dall'immigrazione dall'estero e in parte dalla ripresa dei flussi migratori dal Mezzogiorno¹⁷⁵.

Questa progressiva contrazione dell'offerta di lavoro ha avuto inizio negli anni '80, dopo aver assistito al massiccio ingresso di nuovi occupati che coincidevano con i nati nella *baby boom* degli anni '60. A partire dagli anni '90, e per oltre un decennio, le nuove entrate dei giovani hanno avuto un rallentamento, e le coorti già al lavoro sono invecchiate senza ricambio generazionale. In questo caso, la dinamica demografica e la maggiore scolarizzazione sono state le principali cause di questa inversione di tendenza¹⁷⁶. Inoltre, è enormemente cresciuta la speranza di vita delle persone anziane per effetto della minore mortalità dovuta al miglioramento delle condizioni di salute e ai progressi in campo medico, tanto che l'indice di vecchiaia in Italia è tra i più alti al

¹⁷⁴ Stranges M., *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro in Italia*, in «Quaderni Europei sul Nuovo Welfare», n. 10, 2008, pp. 192-209.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Contini B., Trivellato U. (a cura di) *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, 2005.

mondo¹⁷⁷. Più realisticamente, l'analisi delle possibili difficoltà che in futuro potrebbero gravare sul sistema economico italiano a causa del costante e inarrestabile invecchiamento della popolazione, deve indurre a porre l'attenzione sui due settori cruciali di intervento a sostegno dell'età non attiva: il sistema pensionistico e il sistema della protezione sociale¹⁷⁸.

All'evoluzione sfavorevole dell'offerta potenziale, legata agli andamenti naturali della popolazione, si sono sovrapposti meccanismi di parziale riequilibrio, fra cui il graduale aumento della partecipazione, specialmente della componente femminile, che ha consentito un aumento del tasso d'attività negli ultimi decenni, favorendo così una nuova espansione dell'offerta di lavoro¹⁷⁹.

Dalla seconda metà degli anni '90 al 2003, il tasso di partecipazione femminile è cresciuto costantemente, anche grazie alle trasformazioni socioculturali, che hanno modificato comportamenti e scelte in particolare delle donne rispetto alla volontà di conciliazione della vita lavorativa con quella familiare. In questo processo di autonomia e indipendenza, la scolarizzazione femminile, ha portato come conseguenza più manifesta la posticipazione dell'età di fecondità, che diventa rispetto agli altri Paesi europei la più alta¹⁸⁰. Nonostante il ritardo dell'età di fecondità, la partecipazione al mercato del lavoro femminile, se confrontata con gli altri Paesi europei, è tra le più basse; l'incremento insomma della partecipazione femminile nel mercato del lavoro nazionale, non ha coinciso ad un allineamento con i valori europei. In altri Paesi caratterizzati da una maggiore eguaglianza di genere e da un maggiore impegno dello Stato nel supporto alle famiglie, l'autonomia economica femminile conseguente al

¹⁷⁷ L'Istat, riferisce che nel 2011 la speranza di vita degli uomini si è attestata a 78,8 anni e quella delle donne a 84,1 anni per una media di 81,45 anni. Quella dell'Italia, dopo Spagna e Svezia, resta il valore più alto d'Europa. La speranza di vita fornisce una misura dello stato sociale, ambientale e sanitario in cui vive una popolazione. Istat, *Rapporto annuale 2012. La situazione del paese*, Roma, 2012b.

¹⁷⁸ Capacci G., Mazza S., *L'invecchiamento della popolazione italiana: effetti e politiche sociali*, in «Quaderni Europei sul Nuovo Welfare», n. 5, 2006, pp. 51-68. Come sostiene a questo proposito Pizzuti, l'invecchiamento della popolazione ha già creato nel passato una pressione crescente sugli equilibri finanziari dei conti pubblici dell'Italia, come anche di molti altri Paesi europei che condividono lo stesso inevitabile cammino demografico. L'attenzione sulla capacità che il sistema pensionistico avrà nell'assicurare un'adeguata continuità di reddito nel passaggio dal periodo di vita lavorativo a quello del pensionamento costituisce uno dei principali problemi dei prossimi anni (Pizzuti F. R., *Note sullo stato sociale: esiste un'anomalia italiana?*, in «GE-Diritto ed Economia dello Stato Sociale», n. 6, 2003, pp.77-110).

¹⁷⁹ De Novellis F., Ferraris V., *L'offerta di lavoro*, in Dell'Aringa C., Lucifora C. (a cura di), *Il mercato del lavoro in Italia. Analisi e politiche*, Carocci, 2009, pp.33-81.

¹⁸⁰ L'Istat mette in evidenza che in Italia l'età media al parto ha continuato a crescere attestandosi a 31,3 anni nel 2010, con un aumento di un anno e mezzo rispetto al 1995 (Istat, *op.cit.*, 2012b).

sempre maggiore coinvolgimento della donna nel mercato del lavoro sembra favorire anche la fecondità¹⁸¹. Il basso livello di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro costituisce un problema strutturale per l'economia italiana, poiché limita la crescita dell'offerta di lavoro disponibile e di riflesso, il possibile sviluppo economico¹⁸².

Per spiegare le dinamiche dell'offerta di lavoro, seguendo Livi Bacci, si deve fare riferimento a fattori che riguardano il capitale umano e i livelli di istruzione suscettibili di contrastare la stagnazione delle forze lavoro prospettata per i prossimi anni a causa di tendenze demografiche avverse¹⁸³. In questo senso, un aumento degli investimenti in istruzione e un sensibile miglioramento della loro qualità rappresentano un passaggio importante per aumentare il tasso di crescita dell'economia. L'istruzione, inoltre, costituisce uno strumento per evitare frizioni fra domanda e offerta di lavoro e l'aumento del tasso di disoccupazione¹⁸⁴. L'importanza del capitale umano viene compresa meglio se si considera che l'Italia si distingue tuttora, fra i Paesi industrializzati, per un modello di specializzazione con un'elevata presenza di settori caratterizzati da una bassa intensità di capitale umano. Ciò riesce a spiegare sia la scarsa domanda di lavoro qualificato, sia una maggiore esposizione alla concorrenza dei Paesi emergenti¹⁸⁵.

3.2 Le dinamiche dell'occupazione nel mercato del lavoro italiano secondo tre aspetti: la terziarizzazione, l'immigrazione e l'aumento della partecipazione femminile

Successivamente alla crisi economica e occupazionale degli anni '90, il mercato del lavoro italiano è stato caratterizzato da una significativa crescita dell'occupazione, passando da 20 milioni di occupati nel 1995 a 23 milioni nel 2010: un incremento mai registrato in modo così sistematico e continuativo nel tempo. Tale crescita

¹⁸¹ Salvini S., *La bassa fecondità italiana: la bonaccia delle Antille?*, in *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori. Atti dei convegni Lincei 202*, Atti del Convegno internazionale, Roma, 15-16 maggio 2003, Accademia Nazionale dei Lincei, pp. 13-43.

¹⁸² De Novellis F., Ferraris V., *op.cit.*.

¹⁸³ Livi Bacci M., *I cambiamenti demografici e sociali*, in Cnel, *Il lavoro che cambia*, Roma, 2009 (Rapporto on line: www.cnel.it).

¹⁸⁴ Bassanini A., *Policies to increase workers' training*, in «The ICFAI Journal of Training and Development», Vol. I, 2008, pp. 76-98.

¹⁸⁵ Draghi M., *Istruzione e crescita economica*, lectio magistralis del governatore della Banca d'Italia in occasione del 100° Anno Accademico dell'Università di Roma La Sapienza, Roma, 2006.

occupazionale, che ha interessato in buona misura le donne, non ha coinciso tuttavia con la diminuzione del tasso di disoccupazione, quanto con l'aumento della popolazione attiva, che è passata da 23 milioni nel 1995 a quasi 25 milioni nel 2009.

L'esperienza dell'Italia in questi anni, sembra evidenziare l'esistenza di un *trade-off*, tra crescita dell'occupazione e crescita della produttività. Dopo il periodo degli anni '80, in cui si è avuto uno sviluppo senza occupazione, chiamato anche *jobless growth*, dal 1995 al 2003, in particolare, si è assistito al fenomeno contrario, ossia ad una forte crescita occupazionale che non ha visto un corrispondente aumento della produzione e del reddito nazionale. In Italia, la crescita dell'occupazione «si accompagna a fenomeni nuovi che finiscono per determinare un clima di rapporti sul mercato del lavoro ancora più complesso che nel periodo precedente e con un dato assolutamente inusitato: il fatto che alla crescita dell'occupazione e alla riduzione della disoccupazione non si accompagnano condizioni più favorevoli per i lavoratori occupati, così come accadeva in passato nelle fasi di espansione della base occupazionale»¹⁸⁶. Tendono, infatti, a diminuire i salari reali e contestualmente cresce l'instabilità del lavoro, che spesso sfocia nuovamente nella mobilità territoriale per la ricerca di migliori prospettive occupazionali per quanti risiedono nelle regioni meridionali. Per Pugliese e Rebeggiani, è in questi fattori che va individuata la contraddizione tra l'allargamento della base occupazionale e il non corrispondente allargamento della base produttiva, anche perché l'incremento occupazionale in questo arco di tempo, si deve principalmente allo sviluppo del terziario, un settore con produttività più bassa rispetto all'industria, la quale negli ultimi dieci anni, assieme all'agricoltura, ha invece continuato a ridurre il numero di occupati¹⁸⁷.

Nel 2010 la quota dei lavoratori nel terziario ha raggiunto il 67%, mentre nel 1995 tale quota si attestava al 61%. Il processo di terziarizzazione italiano, risulta maggiormente incisivo nel Mezzogiorno dove l'industria in senso ampio, compresa l'edilizia, non è mai riuscita a superare in modo rilevante un quarto dell'occupazione. Nelle regioni meridionali, come nota Reyneri, «in una sola generazione si è passati da un'economia agricola ad una terziaria, “saltando” la fase industriale, che ha segnato a

¹⁸⁶ Pugliese E., Rebeggiani E., *op.cit.*, p. 178.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 179.

lungo tutte le società europee ed anche l'Italia settentrionale»¹⁸⁸. Mentre il Nord e il Centro Italia sono caratterizzati da un modello di terziarizzazione che poggia su una forte tradizione industriale e alti redditi familiari e che si basa sull'ampia diffusione di servizi privati, nel Mezzogiorno l'attività terziaria è stata sostenuta storicamente dall'intervento pubblico soprattutto con la diffusione dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione¹⁸⁹. Sulle ragioni che spiegano lo sviluppo del terziario in Italia, si può pensare che al crescere dei redditi familiari, la domanda di servizi sia aumentata in maniera più rapida rispetto ai beni industriali, i quali invece possono raggiungere una saturazione; non c'è infatti un limite specifico per l'utilizzo di servizi come l'assistenza, i servizi sanitari e culturali. Bisogna considerare, inoltre che la vivace dinamica che ha interessato la terziarizzazione in anni recenti, rispetto all'industria, è addebitabile a una diversa «impermeabilità al progresso tecnico. La produttività del lavoro può crescere enormemente nell'industria manifatturiera grazie all'uso delle macchine, mentre è molto più difficile automatizzare gran parte dei servizi. Perciò nell'industria, così come in agricoltura, i beni prodotti possono aumentare anche con meno lavoratori, in parte sostituiti dalle macchine»¹⁹⁰. L'industria italiana, infatti, negli ultimi anni ha perso competitività a livello internazionale, sia per ciò che riguarda le grandi imprese, che sono andate incontro a crisi di settore, sia per quel che concerne la riduzione del peso delle piccole imprese con produzioni ad alta specializzazione, per le quali l'Italia è un modello di competitività e di alternativa alla produzione di massa, soprattutto se si pensa all'esperienza dei distretti industriali. Ciò che infatti si rileva attualmente nell'ambito dell'occupazione nell'industria è che da un lato si riscontra una forte prevalenza di artigiani e operai specializzati, e dall'altro lavoratori occupati nell'industria manifatturiera che possiede meno di 50 dipendenti.

Nell'ambito del processo di terziarizzazione negli ultimi anni, la domanda di lavoro a bassa qualificazione è stata soddisfatta (si pensi ad esempio ai servizi alle persone), da parte dell'immigrazione straniera ed in particolare dalle donne straniere¹⁹¹. In Italia la presenza degli stranieri nel 2010 ha raggiunto i 4,5 milioni di residenti, pari al 7% della

¹⁸⁸ Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro. Le forme dell'occupazione*, Vol. II, il Mulino, 2011, p. 10.

¹⁸⁹ Chiesi A.M., *La specificità della terziarizzazione in Italia*, in «Quaderni di Sociologia», vol. XLII, n. 17, 1998, pp. 41-64.

¹⁹⁰ Reyneri E., *op. cit.*, Vol. II, p. 10.

¹⁹¹ Montanari A., *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Cedam, 2010.

popolazione totale, un valore che messo oggi a confronto con quello di altri importanti Paesi europei come la Spagna, storicamente caratterizzati da consistenti e consolidati flussi migratori in ingresso, colloca l'Italia nella media dei Paesi europei, diversamente dal passato.

Nel 2011, la partecipazione al lavoro della popolazione straniera è stata superiore a quella italiana, registrando un tasso d'attività per le persone tra i 15 e i 64 anni maggiore di dieci punti percentuali, rispettivamente il 70,9% e il 61,4%. La partecipazione al lavoro degli stranieri è superiore a quella degli italiani soprattutto per i *single* e le coppie senza figli¹⁹². Questo indicatore è in parte diverso su base territoriale; si consideri solo che il 60% degli immigrati alla fine del 2011 hanno vissuto nelle regioni settentrionali e solo il 15% nel Mezzogiorno¹⁹³. Tra gli immigrati, quelli adulti presentano un elevato tasso di attività, e i giovani raramente sono iscritti a percorsi formativi dato che l'ingresso in Italia è motivato dalla ricerca di un lavoro, fatta eccezione per quella che oggi è la c.d. seconda generazione. Secondo Venturini e Villosio gli immigrati si inseriscono in Italia in un mercato del lavoro segmentato, con un ruolo complementare piuttosto che concorrenziale rispetto ai lavoratori italiani¹⁹⁴ anche se negli ultimi anni il loro peso in alcuni settori come quello industriale è andato crescendo con posizioni di lavoro tendenzialmente a tempo indeterminato diversamente da quanto accadeva ancora all'inizio degli anni '90 quando le attività di lavoro svolte era ancora in larga misura precarie e spesso irregolari, in settori in cui la domanda di lavoro riguardava in prevalenza impieghi dequalificati, nocivi e faticosi¹⁹⁵, tuttavia come accade ancora in larga parte oggi. Per l'elevata partecipazione al lavoro e la predisposizione a svolgere anche impieghi dequalificati, gli immigrati sono avvantaggiati per quanto riguarda l'ingresso nel mercato del lavoro; d'altro canto però,

¹⁹² Istat, *Gli stranieri nel mercato del lavoro*, Roma, 2009.

¹⁹³ Sull'evoluzione occupazionale della presenza immigrata, in una regione meridionale, si rimanda alla lettura di: Orientale Caputo G. (a cura di), *Gli immigrati in Campania. Evoluzione delle presenze, inserimento lavorativo e processi di stabilizzazione*, Franco Angeli, 2007.

¹⁹⁴ Venturini e Villosio sostengono che la concorrenza tra immigrati e lavoratori italiani sia molto scarsa e prevalga una situazione di complementarità soprattutto nel Centro-Nord poiché l'occupazione degli immigrati in mansioni dei qualificate consente di aumentare l'occupazione di lavoratori italiani impegnati in attività collegate ma più qualificate. Questo è tuttavia vero soprattutto per l'industria manifatturiera e per alcune aree dei servizi dove si combinano mansioni di basso e di alto livello. Cfr. Venturini A., Villosio C., *Labour market effects of immigration into Italy: An Empirical analysis*, in «International Labour Review», n. 1-2, 2006, pp.91-118.

¹⁹⁵ Ires Piemonte, *Uguali e diversi. Il mondo culturale. Le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*, Rosenberg & Sellier, 1991.

bisogna sottolineare che essi con maggiore facilità rischiano di perdere l'occupazione, rispetto ai lavoratori italiani. Lo stato di disoccupazione in cui gli immigrati possono trovarsi può indicare una condizione sociale grave, poiché in assenza di un sostegno familiare possono contare solo sulla scarsa generosità dei sussidi pubblici¹⁹⁶. Come ha sottolineato, infatti, il Rapporto Istat 2010, con l'emergere della crisi economica, c'è stata una forte contrazione dell'impiego della manodopera straniera «specie nel Nord, soprattutto per la componente femminile, mentre nel Mezzogiorno, dove la presenza degli stranieri è più ridotta e meno stabile, è aumentato il carattere duale del mercato del lavoro»¹⁹⁷.

Gli stranieri in Italia, inoltre, risultano penalizzati rispetto al livello di istruzione. Se per il lavoratore italiano alti livelli di scolarizzazione riducono il rischio di disoccupazione, per il lavoratore immigrato questa relazione non sussiste poiché nonostante la laurea o il diploma il lavoratore straniero è segregato nel mercato del lavoro secondario da cui difficilmente riesce ad uscire. In questo mercato i rapporti di lavoro sono generalmente precari, dequalificati e mal retribuiti.

Nonostante la facilità nel perdere un lavoro, generalmente i tempi per trovare una nuova occupazione per un immigrato non sono molto lunghi tanto che l'effetto scoraggiamento che caratterizza i giovani lavoratori italiani, è poco diffuso per i lavoratori stranieri i quali difficilmente rinunciano a cercare occupazione. Gli immigrati inoltre risultano più mobili dei lavoratori italiani poiché transitano dalla disoccupazione all'occupazione più spesso degli italiani¹⁹⁸. Questo aspetto di eccessiva mobilità sembra un segnale negativo per gli immigrati che trovandosi disoccupati possono essere costretti ad accettare il primo lavoro che trovano, per mantenere se stessi e i familiari del paese di origine e/o di rinnovare il permesso di soggiorno. La loro maggiore occupabilità può essere quindi semplicemente il frutto di una maggiore disponibilità a svolgere qualsiasi lavoro¹⁹⁹. I fenomeni di discriminazione, ai quali si è fatto riferimento, in Italia riguardano sia gli immigrati che i giovani, e si manifestano sotto diverse forme: discriminazione all'ingresso, discriminazione nelle condizioni di lavoro,

¹⁹⁶ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive*, Roma, 2011b.

¹⁹⁷ Istat, *Rapporto sulla situazione economica del Paese*, Roma, 2010, p. 137.

¹⁹⁸ Fullin G., *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano: svantaggi strutturali e impatto della crisi*, in Barbieri P., Pedersini R. (a cura di), *Flessibilità del lavoro, rappresentanza e diritti sociali in Italia*, Ediesse, 2011.

¹⁹⁹ Reyneri E., *op. cit.*, Vol.II, 2011.

discriminazione nei percorsi di carriera²⁰⁰. Questi aspetti riguardano inoltre un altro gruppo della popolazione, ossia le donne, che notoriamente, soffrono di una segregazione occupazionale e di una discriminazione nell'ambito lavorativo che sembra perpetuarsi negli anni.

Il ritorno delle donne sul mercato del lavoro extra-familiare e retribuito costituisce sicuramente il fenomeno più importante della seconda metà del 900. Nonostante si sia registrata un'elevata crescita dei tassi di attività femminili, a partire dagli anni '70, oggi, a 40 anni di distanza, le donne, subiscono due forme di discriminazione che convenzionalmente sono chiamate «allocativa» e «valutativa»²⁰¹. La prima, indica la differente allocazione di donne e uomini nel mercato del lavoro che segrega le donne nelle occupazioni meno redditizie, ad esempio in alcuni settori tradizionali del terziario, come l'assistenza sociale, piuttosto che in quelli avanzati, come il servizio alle imprese.

La seconda connotazione, sta ad indicare che, nelle occupazioni dove donne e uomini svolgono gli stessi compiti, le donne sono valutate meno degli uomini e quindi sono meno retribuite. Nelle posizioni professionali medio-basse, infatti, le discriminazioni allocative e valutative appaiono risentire di specificità sociali e culturali delle tradizionali relazioni di genere. Inoltre, come fa notare Altieri, la flessibilità soprattutto per le donne, ha contribuito a creare una realtà molto contraddittoria poiché se è vero che sono «cresciute le opportunità di impiego, c'è stato un peggioramento della qualità delle occasioni, sia sul piano della stabilità che su quello della remunerazione»²⁰². Si reclamano soprattutto politiche del lavoro con incentivi alla formazione e politiche sociali di sostegno al reddito, oltre che politiche per la conciliazione dei compiti familiari e lavorativi. Per le posizioni professionali medio-alte, invece, si tratta di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne in special modo lo sviluppo di carriera e di reddito. Le discriminazioni che esistono soprattutto nella valutazione lavorativa, derivano dal fatto che le professioni qualificate, specie se indipendenti, sono state tradizionalmente maschili e ancor oggi dominate dagli uomini. Le donne quindi,

²⁰⁰ Zanfrini L., *La discriminazione nel mercato del lavoro*, citato in Fondazione Cariplo-I.S.MU., *Quinto rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, 2000, pp. 163-186.

²⁰¹ Petersen T., Morgan L., *Separate and unequal: occupation-establishment sex segregation and the gender wage gap*, in «American Journal of Sociology», Vol. 101, 1995, pp. 329-365, citati in Isfol, *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, 2007, pp. 273-293.

²⁰² Altieri G., *Italia. Occupazione femminile in tempo di crisi: nuove segmentazioni e vecchie contraddizioni*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, 2010, p. 206.

rimangono prive di tutele sociali e «dall'evidenza empirica, emerge che a parità di titolo di studio e/o di posizione professionale, differenze retributive tra donne e uomini continuano a resistere nei diversi comparti del pubblico impiego, anche se con pesi differenti»²⁰³. Seppure alcuni studi dimostrano come in diversi Paesi, tra cui l'Italia, si è verificato un leggero declino della segregazione nel corso dell'ultimo decennio, occorre tener presente che le donne entrano nei lavori, prima riservati ai maschi, solo in alcune ipotesi: quando questi lavori diventano meno attraenti, quando vi è un aumento della domanda che non può essere soddisfatto attraverso i canali normali o quando le donne riescono ad ottenere più elevati livelli di istruzione che le rendono maggiormente competitive dei maschi²⁰⁴.

Il già contenuto tasso di occupazione delle donne italiane è ancora più basso per le madri, le cui difficoltà nei percorsi lavorativi sono notevoli. Le donne interrompono il lavoro più frequentemente degli uomini per motivi familiari, in particolare in seguito alla nascita dei figli. Peraltro mentre tra le più recenti generazioni sono in calo soprattutto le interruzioni per matrimonio, quelle in seguito alla nascita dei figli non decrescono, confermando il carattere strutturale del problema. Più in particolare, l'Istat rileva che nel biennio 2008-2009 circa 800 mila madri hanno dichiarato che nel corso della loro vita lavorativa, in occasione di una gravidanza, sono state licenziate o messe in condizione di doversi dimettere. Peraltro, tra le madri costrette a lasciare il lavoro solo quattro ogni dieci hanno ripreso l'attività²⁰⁵.

In questo scenario, si riscontrano profonde differenze regionali. Nelle regioni centro-settentrionali, in particolar modo in Lombardia ed Emilia-Romagna, è quasi scomparsa la figura della giovane casalinga; in queste regioni infatti la crescita dei tassi di attività delle donne adulte è stata, a partire dalla fine degli anni '70, molto elevata e per questo oggi nelle regioni centro-settentrionali sono stati ormai raggiunti livelli di partecipazione femminile simili a quelli dei Paesi con una grande tradizione di presenza femminile come Danimarca, Canada, Svezia e Gran Bretagna. Nel Mezzogiorno, invece, la situazione della partecipazione al lavoro delle donne è molto grave in quanto il tasso di attività femminile risulta essere quello più basso d'Europa inferiore di oltre 20 punti percentuali alla media europea. Come nota Reyneri, nel Sud la situazione è più

²⁰³ Isfol, *op. cit.*, 2007.

²⁰⁴ David P., Vicarelli G., *Donne nelle professioni degli uomini*, Franco Angeli, 1999.

²⁰⁵ Istat, *op. cit.*, 2011.

grave anche per un altro aspetto; se nelle regioni centro-settentrionali le donne in cerca di occupazione sono riuscite a trovarla, «in quelle meridionali negli anni '80 l'offerta di lavoro delle ventenni si è tradotta nella vana ricerca così che il tasso di occupazione è diminuito, mentre quello di attività è aumentato di oltre 10 punti»²⁰⁶. Alle maggiori difficoltà delle donne sul mercato del lavoro si aggiunge, per altro, lo squilibrio nella distribuzione dei carichi del lavoro domestico e di cura. Il fenomeno ha sostanzialmente mantenuto le stesse caratteristiche nell'arco degli ultimi venti anni: per una donna avere un impiego e dei figli si traduce in un elevato carico di lavoro che si protrae per tutto il corso della vita. Al contempo, nelle coppie è rimasta evidente la forte asimmetria di genere nella divisione dei ruoli: circa il 76% del lavoro familiare delle coppie, nel 2010, è a carico delle donne²⁰⁷. Anche per le donne adulte la presenza di figli nel nucleo comporta un sovraccarico di lavoro per le madri, soprattutto quando entrambi i partner sono occupati. Ancora una volta le situazioni più problematiche interessano l'area meridionale, in cui le condizioni di svantaggio per le donne sono sempre più elevate. Nel Mezzogiorno dove si riscontra un forte restringimento della base occupazionale, la crescita del tasso di disoccupazione è più che doppia in confronto al Nord. L'allargamento dei fenomeni di scoraggiamento, le esasperate difficoltà di inclusione dei giovani nel mercato del lavoro, la bassa partecipazione delle donne dovuta anche ai più forti ostacoli alla conciliazione tra tempi di lavoro e di vita sono tutti facce della stessa medaglia relativa al mercato del lavoro italiano.

3.3 La disoccupazione in Italia: la persistenza di un modello mediterraneo

Quella della disoccupazione è una questione di multidimensionalità, alla luce del nuovo scenario sociale che si dispiega e delle nuove caratteristiche del mercato del lavoro. Come afferma Zucchetti, «la sociologia aveva dall'inizio posto l'accento sugli aspetti relativi alle strategie degli attori, e ai percorsi dei soggetti; ma da metà degli anni '70, il dibattito altresì, si orienta sulle variabili più macro, con riferimento appunto ai nuovi scenari e alle modificazioni in atto e alla persistenza del fenomeno»²⁰⁸.

²⁰⁶ Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro. Il mercato del lavoro fra famiglia e Welfare*, Vol. I, 2011, p. 50.

²⁰⁷ Istat, *Rapporto annuale sulla situazione economica del Paese*, Roma, 2011.

²⁰⁸ Zucchetti E., *La disoccupazione. Letture, percorsi, politiche*, Vita e Pensiero, 2005, p. 9.

Negli anni più recenti della crisi, la disoccupazione in Italia è aumentata raggiungendo l'8,9% nel 2011, il valore più alto dal 2004, da quando l'Istat ha introdotto la rilevazione settimanale dei dati nell'ambito dell'indagine sulle Forze di Lavoro. In questi anni è esplosa la disoccupazione giovanile che ha superato per la prima volta, sempre nel 2011, i trenta punti percentuali. Se si guarda alle situazioni di altri Paesi dell'Europa mediterranea ciò che si osserva è il persistere di un modello mediterraneo di disoccupazione, nel quale la disoccupazione è prevalentemente femminile, giovanile, di lunga durata, scarsamente indennizzata e riconducibile a divari territoriali²⁰⁹. Come afferma Reyneri, «dopo la Grecia, l'Italia è il Paese europeo ove più forte è la penalizzazione di genere e dove la quota di donne, tra chi è in cerca di lavoro, non raggiunge i livelli più elevati solo per l'ancor scarsa partecipazione femminile. L'Italia ha anche il primato della penalizzazione per età: ai più alti tassi di disoccupazione per i giovani maschi corrisponde un tasso degli adulti pari o addirittura più basso di quello dei Paesi che dalla fine degli anni '90 sono alle soglie del pieno impiego»²¹⁰. Tra i giovani, l'insicurezza occupazionale e l'instabilità economica comportano inevitabilmente una posticipazione obbligata per la creazione di una famiglia fino al completamento degli studi e al raggiungimento di una posizione stabile nel mondo del lavoro²¹¹.

La disoccupazione in Italia, deve essere analizzata in base alle differenze territoriali e ai divari regionali, che ne costituiscono una caratterizzazione forte e negativa. Quando infatti, si riflette sul mercato del lavoro italiano, sulle dinamiche occupazionali e sulla disoccupazione, lo sguardo d'insieme deve tener conto del forte divario territoriale e delle conseguenze che esso determina sulle opportunità di lavoro e sulla crescita economica dei territori. Soprattutto per i valori che riguardano la disoccupazione, tra il settentrione e il meridione si riscontrano dati molto differenti: nelle regioni del nord, fino al 2008, con valori dell'occupazione che si avvicinavano quasi al pieno impiego, i livelli di disoccupazione, sono rimasti stabili o addirittura in declino, mentre nelle regioni del meridione essi sono cresciuti costantemente a partire dal 1999²¹². Da oltre 25

²⁰⁹ Pugliese E., *Sociologia della disoccupazione*, il Mulino, 1993.

²¹⁰ Reyneri E., *op. cit.*, Vol. I, p. 167.

²¹¹ Blossfeld H.P., Buchhlz S., Hofacker D., *Globalizzazione, flessibilizzazione del lavoro e condizione giovanile: un quadro teorico*, in «Sociologia del lavoro», n. 124, 2011, pp. 17-35.

²¹² Il Nord dell'Italia, nel 2007, anno antecedente la crisi, registra un tasso di disoccupazione, pari al 3,9% contro il 12% nelle regioni meridionali. Con la crisi e quindi una situazione economica

anni «in Italia, coesistono due mercati del lavoro tra loro poco comunicanti: quello del Centro Nord, non lontano dal pieno impiego e quello del Mezzogiorno, ove la disoccupazione è di massa. Al punto che ci si può chiedere quale significato abbiano ancora le medie nazionali, le sole utilizzabili nell'analisi comparata se si vogliono usare dati dettagliati e considerare molti Paesi»²¹³. Con problematiche occupazionali così profonde nello scenario del Mezzogiorno, ne deriva che l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, risulta ancora più penalizzante per le fasce di popolazione tradizionalmente considerate deboli come giovani, donne, lavoratori in età adulta.

La disoccupazione italiana è innanzitutto una disoccupazione da inserimento, in quanto le difficoltà maggiori sono relative all'accesso dei più giovani al mercato del lavoro; le persone in cerca di prima occupazione in Italia hanno sfiorato, nel 2011, il 30% mentre in alcuni Paesi europei non raggiungono neanche il 10%. I dati sulla crescita lenta delle assunzioni per gli under 30 e sul peso decisamente decrescente delle assunzioni con contratti a tempo indeterminato segnalano che l'occupazione è sempre più precaria e che le conseguenze della crisi gravano sempre più sui giovani²¹⁴. Nel Mezzogiorno in particolare, c'è un'alta presenza di giovani disoccupati che hanno un'età che ruota intorno ai trent'anni e che costituisce un'ampia fascia di popolazione che entra nella vita adulta senza aver mai avuto un'esperienza lavorativa significativa. In quest'area territoriale l'aumento del tasso di disoccupazione delle persone adulte è dovuto anche a un ulteriore slittamento dell'età di accesso al primo lavoro. Una fascia sempre più ampia di giovani meridionali entra nella vita adulta senza aver mai avuto un'esperienza lavorativa significativa.

Lo stato di attesa del lavoro per questa componente ha assunto una dimensione drammatica, che ha avuto come conseguenza la ripresa delle migrazioni interne, che riguarda in misura maggiore i giovani laureati, ma anche quelli con bassi titoli di studio: «l'aumento della cosiddetta emigrazione intellettuale non deve però lasciare intendere che quella meno qualificata sia diminuita drasticamente; nei recenti flussi troviamo, infatti, sia forza lavoro con bassi livelli di scolarizzazione, sia diplomati e laureati e tra questi ultimi non tutti impiegati con mansioni corrispondenti ai livelli di qualificazione

complessivamente peggiorata, il tasso di disoccupazione nel settentrione è salito nel 2011 al 5,8% contro il 13,6% del meridione.

²¹³ Reyneri E, *op.cit.*, Vol. I, p. 170.

²¹⁴ Trivellato U, *Un'occupazione sempre più precaria*, in «www.lavoce.info», 8 aprile 2011.

posseduti»²¹⁵. L'emigrazione da Sud a Nord, rappresenta un fenomeno esasperato da una gravissima carenza di domanda di lavoro qualificato e da una diversificata offerta di lavoro che non trova sbocco nel mercato del lavoro regionale.

La disoccupazione giovanile soprattutto per quanto riguarda il primo inserimento, è legata al tema dell'istruzione e del capitale umano posseduto. Già nella crisi degli anni '90, si era evidenziato che la disoccupazione riguardava in maniera più grave i diplomati rispetto ai laureati. Dal 1998 in poi, le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro per i giovani, sono state inversamente proporzionali al loro livello di istruzione²¹⁶. Sembra, infatti, che il possesso di un titolo di studio superiore non favorisca i giovani nella ricerca della loro prima occupazione, anzi a volte li svantaggia. Tuttavia, il mancato raccordo tra istruzione e rapidità nel conseguimento del primo lavoro, riguarda solo il periodo iniziale, poiché se si considera un periodo più lungo, i giovani più istruiti sono in vantaggio rispetto ai meno istruiti²¹⁷.

Superato l'ostacolo dell'ingresso nel mercato del lavoro, l'istruzione costituisce un vantaggio per la conservazione del lavoro in età adulta. Fin dagli anni '80, una apprezzabile inclusione di giovani e donne nel mercato del lavoro ha consentito all'Italia centro-settentrionale di raggiungere il pieno impiego per i maschi adulti. Invece nel Mezzogiorno la discriminazione non ha consentito di conservare quel livello prossimo al pieno impiego che i maschi adulti avevano mantenuto sino a fine anni '70. Il rischio attuale di disoccupazione per le persone tra i 35 e i 45 anni si palesa maggiormente nel Mezzogiorno per la componente maschile con titoli di studio bassi. Gli adulti scolarizzati, infatti, sono maggiormente protetti dal rischio della disoccupazione, ma nel momento della perdita del posto di lavoro presentano una più lunga attesa per una nuova occupazione, rispetto ai meno scolarizzati. In particolare, tra i disoccupati con precedenti esperienze lavorative, il rischio di permanere nello stato

²¹⁵ Bubbico D., *Il mercato del lavoro in Basilicata. Tra ripresa dell'emigrazione interna e crisi industriale*, Carocci, 2009, p. 56.

²¹⁶ Schizzerrotto A., *Vite ineguali*, il Mulino, 2002.

²¹⁷ Le difficoltà nel primo inserimento lavorativo dei giovani, e i dilatati tempi in cui domanda e offerta si incontrano, sono i fattori che possono spiegare il ricorso a politiche attive del lavoro, che incentivino i tirocini in azienda e l'avvicinamento a contesti lavorativi da parte di giovani tramite work-experiences, stage ecc.

della disoccupazione appartiene più ai laureati che ai diplomati con una qualifica professionale o scuola tecnica²¹⁸.

La disoccupazione italiana, è un fenomeno che oltre ai giovani, interessa anche le donne, le quali risultano penalizzate nel mercato del lavoro in tutti i Paesi europei, tranne che in Gran Bretagna e Irlanda, dove il tasso di disoccupazione maschile è superiore a quello femminile. In Italia, nel Mezzogiorno, il tasso di disoccupazione femminile si è aggirato intorno al 16,2%, nel 2011, rispetto al 6,8% del Nord. La situazione è tanto più drammatica nell'area meridionale, quanto più diminuisce l'età: le donne tra i 15 e i 24 anni riportano un tasso di disoccupazione pari al 44,6%, confrontato al 22,6% nelle aree settentrionali. Come si può notare, due giovani donne su tre, nel Mezzogiorno sono disoccupate, nonostante che il tasso di partecipazione delle stesse sia più modesto rispetto agli uomini. Attraverso questi numeri, è evidente che nel Mezzogiorno, ma in tutta Italia, ci sia una penalizzazione di genere nel mercato del lavoro e «si riscontra una certa ostilità dei meccanismi di mercato nei confronti del lavoro femminile che è caratterizzato, rispetto a quello maschile, da maggiore flessibilità, e mobilità durante tutto l'arco della vita lavorativa e da una segregazione di diverso genere. Tale segregazione si manifesta a livello settoriale, con l'occupazione che si concentra in determinati comparti, e in modo particolare nel terziario; professionale, con l'accesso solo a determinate mansioni considerate femminili; verticale, intesa come possibilità di carriera e quindi concentrazione delle donne nei livelli gerarchici più bassi; di modalità, indicando con questa espressione una maggiore incidenza del lavoro irregolare»²¹⁹.

Un altro indicatore tradizionale della formazione di disoccupazione strutturale è costituito dall'andamento della disoccupazione di lunga durata che interessa sia l'Italia che gli altri Paesi del mediterraneo. L'Italia è però, tra i principali Paesi europei, quello dove la quota di disoccupati di lungo periodo nel 2011 raggiunge il 51,9%. La durata media di ricerca, in Italia, è maggiore per i disoccupati senza esperienza di lavoro, tra i quali si concentrano i giovani che stanno cercando il primo impiego; ma il deciso

²¹⁸ Bernardi F., Layte R., Schizzerotto A., *Who exists unemployment? Institutional features, individual characteristics and chances of getting a job. A comparison of Britain and Italy* in Gallie D., Paugam S. (eds), *Welfare regimes and the experience of unemployment*, Oxford University Press, 2000, p. 218-239, citato in, Reyneri E., *op. cit.*, Vo.I., 2011.

²¹⁹ Goffi G. (a cura di), *Sempre più donne. Indagine sulla disoccupazione e sulla condizione femminile nell'area senigalliese*, Franco Angeli, 2009, p. 19.

incremento osservato per la durata media complessiva nel 2011 è dovuto all'aumento del numero di mesi di disoccupazione per chi ha già un'esperienza lavorativa, e quindi cerca un impiego dopo averne cessato o perso un altro²²⁰.

L'elevato stock di disoccupati di lungo periodo comporta il rischio di un aumento della disoccupazione di tipo strutturale. È noto, infatti, che quanto più si resta disoccupati, tanto più alta è la probabilità di restare in tale stato, data la perdita progressiva di capitale umano. Sembra, infatti, che per il disoccupato di lunga durata, entri in un circolo vizioso, per cui la probabilità di trovare un lavoro si riduce con l'estensione del tempo di ricerca e di attesa²²¹. La disoccupazione di lunga durata rappresenta un processo cumulativo di esclusione sociale, poiché progressivamente si perdono le capacità lavorative e di iniziativa del disoccupato, a causa della prolungata inattività e dallo scoraggiamento dovuto ai ripetuti fallimenti nella ricerca di lavoro²²².

La problematica dello scoraggiamento e dei negativi fattori psicologici per il mancato incontro di un lavoro, fa scivolare soprattutto i giovani da status di disoccupato a quello di Neet²²³ (o inattivo). La popolazione giovanile italiana si caratterizza, infatti, per una quota dei Neet sensibilmente alta, aggirandosi intorno al 24% tra i 15-29enni nel 2011, rispetto al 15,6 % della media europea. In Italia i Neet sono oltre 2 milioni di persone e il divario con gli altri Paesi riflette il minore inserimento dei giovani italiani nell'occupazione e la loro maggiore presenza nella condizione di inattività, piuttosto che di disoccupazione.

I Neet, vengono descritti come «persone che non fanno niente, come sospesi in un limbo: non vanno a scuola, non lavorano, non si aggiornano. Vivono per i due terzi al sud, quasi sempre in famiglia, perché non possono andarsene; “bamboccioni” per scoraggiamento, assenza di alternative, o semplicemente inerzia, congelati in una dipendenza economica che ne vincola ogni autonomia progettuale. Una massa immobile, non organizzata, invisibile per la scuola e per l'università, per l'Inps, e per il

²²⁰ Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro in Italia 2011-2012*, Roma, 2012, p. 182.

²²¹ Giovine M., *Il lavoro in Italia: profili, percorsi, politiche*, Franco Angeli, 1998.

²²² Reyneri E., *op. cit.*, Vol.I., 2011.

²²³ L'acronimo Neet sta per «Not in Education, Employment or Training», e comincia a diventare un termine diffuso per definire una fascia della popolazione giovanile esclusa dal mercato del lavoro. Una prima caratterizzazione del termine è presente nel report di Social Exclusion Unit (SEU), dal titolo *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training*, HMSO, 1999.

fisco, perfino per gli uffici di collocamento. Una situazione che la crisi ha notevolmente peggiorato, ma che era già al livello di guardia prima di entrare in fase di recessione»²²⁴.

3.4 Il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro italiano

La riduzione dell'impiego stabile rappresenta uno dei più importanti cambiamenti nel mercato del lavoro e nella composizione dell'occupazione dell'ultimo decennio. Il processo di differenziazione dello status di occupato è frutto di una politica di «deregolazione parziale e selettiva» che già nel corso degli anni '90 aveva l'obiettivo di creare nuove opportunità di inserimento occupazionali per le fasce più svantaggiate della forza lavoro, tra cui giovani e donne, ovvero la riduzione dell'incidenza del sommerso attraverso l'effetto sostituzione tra lavoratori irregolari e lavoratori atipici²²⁵.

In realtà, la logica che sottostà all'origine del ricorso alla flessibilità, consiste nella spiegazione secondo cui «il rilancio della crescita economica nei Paesi e nelle singole imprese esige di superare i principali ostacoli, incoraggiando gli investimenti, favorendo la ristrutturazione delle attività economiche e aumentandone la competitività. Il superamento di tali ostacoli è sostanzialmente riconducibile ad azioni volte ad intensificare la flessibilità del lavoro e ad indebolirne la regolamentazione collettiva»²²⁶.

Tali strategie politiche hanno consentito, da una parte, di conservare le tradizionali protezioni contro il rischio di perdere il lavoro per gli occupati a tempo indeterminato nelle medie e grandi organizzazioni, attribuendo la funzione della flessibilità numerica solo ai lavoratori con rapporti instabili²²⁷.

In questi anni, le dimensioni lungo le quali si sono sviluppati fenomeni di frammentazione del lavoro stabile vanno ricercati, nella tendenza alla dispersione produttiva, al decentramento e all'*outsourcing* che hanno contribuito a rendere il

²²⁴ Priulla G., *L'Italia dell'ignoranza. Crisi della scuola e declino del Paese*, Franco Angeli, 2011, p. 199.

²²⁵ Regini M., *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Laterza, 2000. Seguendo Berton, Richiardi, Sacchi, l'atipicità, è «una caratteristica propria di quelle forme contrattuali che derogano rispetto ad uno o più degli aspetti che connotano i contratti tipici, e cioè la subordinazione, la mancata opposizione di una scadenza al contratto medesimo e la previsione di un orario prefissato pieno». Berton F., Richiardi M., Sacchi S., *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n.1, 2009, p. 37.

²²⁶ Borghi V., Rizza R., *L'organizzazione sociale del lavoro. Lo statuto del lavoro e le sue trasformazioni*, Mondadori, 2006, p. 11.

²²⁷ Reyneri E., *op. cit.*, Vol.II, p. 84.

sistema del mercato del lavoro destrutturato e quello delle imprese maggiormente frammentato. Nel settore privato dell'economia, il modello di «lavoro tipico», sul quale si era basato il diritto del lavoro e le relazioni industriali, è andato progressivamente perdendo di rilievo rispetto alle nuove forme di occupazione, dette atipiche che vanno dal part-time, al lavoro a termine, dall'interinale al lavoro in affitto²²⁸.

La normativa riguardante i contratti di lavoro temporaneo è stata introdotta, come analizzato nel precedente capitolo, attraverso il cosiddetto Pacchetto Treu²²⁹ nel 1997, che per primo ha fornito una forma giuridica a una serie di tipologie contrattuali dette non standard, tra cui il lavoro tramite agenzia interinale²³⁰. Successivamente, questa materia è stata ulteriormente approfondita nel 2003, con la cosiddetta Legge Biagi²³¹, che ha raffinato il punto di vista giuridico rispetto alle varie tipologie contrattuali e ha ridefinito le funzioni delle agenzie di lavoro interinali e ampliato le varietà di servizi che esse possono offrire. Si tratta insomma, di una serie di riforme legislative in materia di lavoro, che hanno avuto lo scopo principale di alleggerire il mercato del lavoro italiano da quello che è stato considerato un eccesso di regolazione a protezione dell'occupazione, ponendo la flessibilità delle risorse umane come strumento per le esigenze della produttività aziendale e per la crescita dell'occupazione.

In Italia, secondo l'indagine sulle forze di lavoro, nel 2011 i lavoratori con contratti a termine alle dipendenze, o che svolgono la propria attività principalmente con contratti di collaborazione, sono 2 milioni 719 mila, pari all'11,8% degli occupati complessivi. Precedentemente alla riforme legislative concernenti la flessibilità, il ricorso a forme contrattuali temporanee era ancora complessivamente limitato; infatti nel 1993 i lavoratori a termine erano 1 milione 552 mila, di cui circa la metà giovani tra i 18 e i 29 anni. Nel triennio 1996-1999 il lavoro temporaneo subisce una decisa accelerazione e l'incidenza dell'occupazione dipendente a termine sul totale si porta al 12,5%, mentre per quella della classe di età giovanile raggiunge il 24,6%. Dopo un periodo di sostanziale stabilità, tra il 2004 e il 2008, si assiste ad un incremento del numero di occupati a tempo determinato di quasi il 22%, fermatosi nel 2009, quando molti

²²⁸ Pugliese E., Rebeggiani E., *op. cit.*, p. 188.

²²⁹ Legge del 24 giugno 1997, n. 196.

²³⁰ Leccese V., *Contratti a termine e lavoro interinale*, in «Economia & Lavoro», n. 36, 2002, pp. 91-103.

²³¹ Legge del 14 febbraio 2003, n. 30.

contratti a termine non hanno più trovato rinnovo, a causa delle conseguenze della crisi economica.

In Italia, così come negli altri Paesi europei, il lavoro flessibile, più che nell'industria manifatturiera, si concentra nell'edilizia, nei servizi, ristoranti, alberghi, agricoltura. Inoltre, si ricorre al contratto a termine, per periodi di formazione o di prova, che anticipano, o dovrebbero, l'assunzione a tempo indeterminato. Il lavoro temporaneo, nelle sue forme, appartiene maggiormente ai giovani; sembra infatti che la percentuale di lavoro a tempo determinato si riduca al crescere dell'età: se nel 2009, la percentuale di lavoro a termine è del 44% tra i giovani, e dell'11% tra gli adulti. Inoltre il lavoro a termine, interessa, in misura maggiore, i giovani istruiti e molto qualificati.

Questo rappresenta un elemento di controtendenza che Italia e Gran Bretagna presentano, rispetto agli altri Paesi europei: in questi ultimi in genere, i contratti a termine vengono somministrati ai lavoratori meno istruiti e poco qualificati, poiché le imprese tendono a trattenerne con forme contrattuali standard i lavoratori con più elevate competenze, scaricando su quelli meno qualificati, le forme contrattuali flessibili. Tuttavia, come notano Barbieri e Cutulli, il fatto che in Italia i detentori di questi contratti siano le persone più istruite e qualificate non coincide con migliori retribuzioni, anzi, esse si vedono meno protette dagli ammortizzatori sociali, in caso di disoccupazione²³².

La flessibilità e la precarietà del lavoro sono fenomeni che, inoltre, interessano la componente femminile; come scriveva nel 2004 Costabile «l'elevata presenza femminile nei lavori atipici di diversa natura sembra affermarsi come la nuova dimensione della segregazione occupazionale delle donne»²³³. In Italia, nel 2010, infatti, il 15% delle donne occupate alle dipendenze ha un lavoro a carattere temporaneo, contro l'11% degli uomini. Laddove per gli uomini il lavoro flessibile rappresenta un'esperienza transitoria, percepita come necessaria, per acquisire competenze e professionalità, per le donne si traduce spesso in una condizione lavorativa permanente²³⁴. Mentre poi per i giovani maschi i datori di lavoro usano delle forme contrattuali atipiche come periodo di prova e verifica delle loro capacità, in vista di una

²³² Barbieri P., Cutulli G., *A uguale lavoro paghe diverse. Differenziali salariali e lavoro a termine nelle mercato del lavoro italiano*, in «Stato e mercato», n. 4, 2010, pp. 471-504.

²³³ Costabile L., *Precarietà e mercato del lavoro al femminile*, in «Demotrends», n.1, 2004, p. 5.

²³⁴ Toscano M.A., *Homo Instabilis. Sociologia della precarietà*, Jaca Book, 2007, p. 505.

completa assunzione, per le giovani donne, tali forme sono spesso usate con lo scopo contrario di rallentare l'assunzione, «per mantenersi le mani libere in caso di maternità o sospetto di assenteismo per cause familiari»²³⁵. Secondo Altieri, «se nel vecchio mercato del lavoro, “quello della rigidità”, alle italiane non si offrivano opportunità per migliorare e per crescere nelle posizioni occupate ma solo protezioni per la loro debolezza, il nuovo “quello della flessibilità”, non sembra corrispondere alle esigenze di gran parte delle lavoratrici madri, attuali e potenziali. Da un lato, la quantità di lavoro è ancora insufficiente, dall'altro non migliora la qualità del rapporto professionale, relativamente meno protetto e tutelato: quello scollamento fra la grammatica e la pratica delle pari opportunità sembra essersi ulteriormente approfondito nell'Italia contemporanea»²³⁶.

Legato soprattutto alla femminilizzazione del mercato del lavoro, il part-time, riflette, tra gli altri, un trend storico di crescita costante. Le donne fanno spesso ricorso al lavoro a tempo parziale, soprattutto dopo la maternità, per poter affrontare la conciliazione tra i tempi di lavoro e le responsabilità familiari, ancora prevalentemente a loro carico²³⁷. Tuttavia, i dati più recenti segnalano anche che sta aumentando la quota di lavoratori a tempo parziale involontari, ovvero coloro che lavorano *part time* perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno. Se prima della crisi erano circa il 40% degli occupati, ora rappresentano più della metà degli occupati *part-time*, il 53%²³⁸.

Nonostante il fenomeno della flessibilità, in Italia, riporti valori in linea con quelli degli altri Paesi europei²³⁹, sembra che esso sia concentrato largamente sulla componente giovanile e femminile, acuendo la segmentazione e la segregazione del mercato del lavoro italiano.

Sono stati proprio i giovani lavoratori temporanei a registrare la contrazione all'inizio della crisi del 2008 e, una volta passata la fase più acuta, i posti di lavoro prevalentemente creati sono stati quelli flessibili, che permettono maggiori margini di manovra alle imprese in una fase di elevata incertezza economica.

²³⁵ Saraceno C., *I paradossi della flessibilità: una prospettiva di genere e generazionale*, in Magatti M., Fullin G. (a cura di), *Percorsi di lavoro flessibile*, Carocci, 2002, p. 229.

²³⁶ Altieri G., *op.cit.*, p. 23.

²³⁷ Cnel, *op.cit.*, 2012, p. 129.

²³⁸ Istat, *Noi Italia 2012*, Roma, 2012a.

²³⁹ Rispetto alla percentuale di lavoratori a tempo determinato sul totale dell'occupazione dipendente, l'Italia nel 2009 ha registrato un 12,4%, contro il 30% della Spagna, e il 17% della Svezia. Tuttavia se si guarda al dato per componente d'età, si raggiunge il 50%, con rilevanti scostamenti a livello territoriale.

Secondo Avola, il fattore più discriminatorio del lavoro flessibile, è rappresentato oggi dalla dimensione territoriale; infatti la prospettiva del dualismo territoriale nell'analisi del lavoro instabile, evidenzia profonde differenze tra Mezzogiorno e resto del Paese, sia dal punto di vista delle dimensioni relative assunte dal fenomeno nei mercati del lavoro locali, sia del profilo socio-biografico dei soggetti coinvolti, sia dal diverso significato che il lavoro atipico assume, sia infine delle conseguenze del vissuto extra-lavorativo individuale e in particolare familiare²⁴⁰. Al Sud la scarsità delle occasioni di impiego, amplificano gli aspetti negativi della precarizzazione dei percorsi e la difficoltà di costruire chiare identità sociali e professionali²⁴¹. Avola concepisce due modelli distinti per ciò che concerne la flessibilità del lavoro nel Nord e nel Sud dell'Italia, che possono avere tra loro solo un punto in comune, ossia la debolezza delle garanzie pubbliche a sostegno del lavoro non standard. Il Centro Nord infatti è molto vicino al modello della *flexicurity*, secondo cui c'è un'instabilità del lavoro quantitativamente contenuta, in cui le condizioni di impiego sono equilibrate e ci sono buone possibilità di rapido affrancamento dei giovani dai rapporti di lavoro atipici; inoltre si registra uno stretto legame all'andamento ciclico dell'economia e alle normali esigenze della flessibilità numerica dei settori più dinamici. Nel Mezzogiorno, si riproduce, invece, il modello della *flex-insecurity*, ossia dell'instabilità lavorativa diffusa con condizioni di impiego disagiate, con ampia espansione di situazioni che combinano instabilità e irregolarità; è un modello che riflette la precarizzazione di ampie fasce dell'offerta, in particolare quella a bassa istruzione e che prevede esiti molto problematici in termini di stabilizzazione della condizione lavorativa in un mercato avaro di opportunità; la *flex-insecurity* va ad innescarsi in un sistema produttivo debole, come quello del Mezzogiorno, che guarda alla flessibilità del lavoro come il principale strumento di contenimento dei costi per accrescere, o per lo meno difendere, la propria competitività²⁴².

Le riforme attuate per una maggiore flessibilità in entrata e uscita sembrano aver provocato, quindi, una segmentazione del mercato del lavoro, con una forte

²⁴⁰ Avola M., *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno, 2007.

²⁴¹ Cortese A., *Lavori poveri per giovani istruiti. La costruzione microsociale del mercato fluido*, in «Inchiesta», n. 149, 2005, pp. 62-95.

²⁴² Avola M., *La differenziazione territoriale dei modelli di instabilità occupazionale in Italia*, in Palidda R. (a cura di), *Vite flessibili. Lavori famiglie e stili di vita di giovani coppie meridionali*, Franco Angeli, 2009, p. 50.

connotazione di genere, in cui si possono distinguere le occupazioni instabili e quelle garantite; in questo scenario, seguendo Reyneri, aumentano le disuguaglianze sociali senza migliorare il funzionamento del lavoro quanto a capacità di combinare alti livelli di flessibilità e di sicurezza di reddito per i lavoratori²⁴³.

Quello che risulta essere un fattore di cambiamento maggiore è che in Europa il lavoro temporaneo è diventato per i giovani il principale canale di accesso al mercato del lavoro²⁴⁴. I temi della contrattazione a termine e della flessibilità, aprono quindi una serie di interrogativi rispetto alla scarsa domanda di lavoro per i giovani laureati, altamente scolarizzati e qualificati, che per lavorare devono accettare il compromesso dell'instabilità.

3.5 Il mercato del lavoro italiano nella crisi

L'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro è stato molto forte, sia in Italia che nel resto dei Paesi europei. Per l'Italia la crisi ha messo in evidenza i nodi di fondo del mercato del lavoro, dalle forti disparità territoriali alle difficoltà di inserimento dei giovani; dalla sua segmentazione tra italiani e stranieri, all'elevato numero di persone che rinunciano alla ricerca di un'occupazione per il prevalere dell'effetto scoraggiamento, anche se gli ultimi dati mettono in evidenza una ripresa dei tassi di attività anche come conseguenza del maggior numero di persone che si sono messe alla ricerca di lavoro per esigenze strettamente economiche.

La combinazione tra un sistema di *governance* europeo debole e la crescita del livello di indebitamento pubblico dei singoli Stati ha posto evidenti limiti alle possibilità di intervento dei governi per rilanciare i sistemi economici nazionali, imponendo politiche di controllo della spesa pubblica che hanno delimitato i margini di intervento delle politiche nazionali, con un impatto non indifferente sul mercato del lavoro e sui sistemi di *welfare*²⁴⁵.

Già alla fine del 2008 la caduta del Pil ha caratterizzato tutte le principali economie dei Paesi industrializzati, dagli Stati Uniti, al Giappone, già in crisi da alcuni anni,

²⁴³ Reyneri E., *op. cit.*, Vol. II, 2011, p. 85.

²⁴⁴ OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in Oecd Countries*, Parigi, 2008. Consultabile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/els/soc/41527936.pdf>

²⁴⁵ Isfol, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro nel 2011*, Roma, 2012b, p. 2.

passando per l'Italia e il resto dei Paesi europei con l'eccezione della Germania, senza considerare la crisi che ha coinvolto Grecia, Spagna e Portogallo. Di segno diverso è il quadro di alcune economie emergenti quali la Cina, l'India e il Brasile che nello stesso periodo di crisi economica hanno continuato a crescere seppur a ritmo più rallentato. La crisi economica ha intaccato innanzitutto la crescita dell'occupazione, che si è interrotta a partire dal 2008 quando ha raggiunto 226,5 milioni di unità nell'Unione Europea. Nel bilancio del 2009-2010, l'occupazione dell'insieme dei Paesi dell'Ue si è ridotta di 5,2 milioni di unità, di cui circa 4 milioni nel solo 2009.

In Italia, il tasso di occupazione, attestandosi nel 2007 al 59,7% è passato al 56,9% del 2011, allontanandosi ulteriormente dai mai raggiunti obiettivi di Lisbona, così come formulati all'interno della Strategia Europea per l'occupazione che auspicava per l'Europa, entro il 2010, il raggiungimento di un tasso di occupazione pari al 70% per il totale e di 60% per le donne (valore che attualmente in Italia risulta essere del 46%)²⁴⁶.

La crisi, è stata particolarmente forte, in aree depresse come il Mezzogiorno, dove sussisteva una tendenza occupazionale negativa già dalla seconda metà del decennio. La crisi economica degli ultimi tre anni, ha contribuito ad ampliare il gap esistente tra il Centro-Nord e il Sud, in virtù della caduta più intensa dell'occupazione meridionale. Il peggioramento sul versante occupazionale ha ulteriormente marginalizzato giovani e giovani adulti senza protezione, donne in diverse fasce di età, sempre più esposti al rischio di scivolare nel sommerso. Per altro verso, dal 2008 al 2010, il numero dei disoccupati è cresciuto nell'Ue da 16,6 milioni di unità a 22,9 milioni. Un aumento sostanziale della disoccupazione si è avuto nel 2009, ed ha riguardato soprattutto la Spagna, dove si è concentrato un quinto dei disoccupati dell'Unione Europea. Il Paese iberico, come si vedrà nel capitolo 5, ha in larga parte risentito della forte perdita nel settore delle costruzioni, caratterizzato da un alto assorbimento di manodopera e da una massiccia presenza di lavoratori con contratti temporanei.

Nel contesto di crisi occupazionale la perdita e la mancanza del lavoro ha riguardato un bacino di persone più ampio rispetto al più recente passato, con tempi di permanenza dilatati e fenomeni di scoraggiamento ed espulsione dal mercato. Ancora una volta, la caduta dell'occupazione è stata particolarmente significativa tra i giovani, risultando circa cinque volte più elevata di quella complessiva. Segnali di disagio sono provenuti

²⁴⁶ Si veda a questo proposito anche Veneto Lavoro, 2009: *Anno della crisi. Il lavoro tra contrazione della domanda e interventi di sostegno*, 2010, p. 22.

dai giovani esclusi dal circuito formazione-lavoro, ossia la quota dei Neet, che è ancora in aumento ed è decisamente più elevata in Italia che negli altri Paesi europei (22,1% e 15,3% rispettivamente). Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) ha raggiunto in Italia nel 2011, il 29,1%, che rappresenta uno dei tassi di disoccupazione giovanile più alti d'Europa.

Si è così modificata la struttura del mercato del lavoro; quindi, si è ampliata l'area della «sofferenza» composta dai disoccupati in cerca di lavoro, dagli inattivi «senza impiego», dagli occupati in cassa integrazione, dai lavoratori atipici/precari e dai part-time involontari: si stima che l'aggregato nel suo insieme contasse nel 2010 8-8.5 milioni di persone²⁴⁷. Inoltre, come fanno notare De Filippo e Morlicchio, il periodo di recessione ha contribuito ad ampliare le aree della povertà ed, i cosiddetti “nuovi poveri”, attualmente appartengono anche, fra gli stranieri ad esempio, a categorie sociali che fino a poco tempo fa si ritenevano al riparo dal rischio di caduta in condizioni di estremo disagio e si consideravano impegnati in un progetto di inserimento sociale e miglioramento del tenore di vita²⁴⁸.

Nonostante il diffuso ricorso alla cassa integrazione guadagni, la perdita di manodopera industriale (-404 mila unità nel 2009-2010) ha assunto dimensioni di estrema gravità nel Mezzogiorno. Con un ritmo di discesa doppio in confronto a quello del Centro-Nord (rispettivamente 13,8% e 6,9%), si è, infatti, ulteriormente ridotto il già esiguo tasso di industrializzazione delle regioni meridionali²⁴⁹. Al calo della trasformazione industriale si è accompagnata la flessione del terziario, specie nel commercio, alberghi e ristorazione, e nella pubblica amministrazione, istruzione e sanità.

Si può senza dubbio affermare che nonostante gli indubbi progressi nelle dinamiche occupazionali, soprattutto nei Paesi europei dove i tassi di occupazione erano più bassi, anche a causa della crisi economica esplosa dalla metà del 2008, poche sono le nazioni che hanno raggiunto gli obiettivi che ci si prefissava in base alla Strategia di Lisbona. La Commissione Europea, quindi nel 2010 ha definito una nuova strategia per il 2020, fissando un solo obiettivo quantitativo per l'occupazione, ossia un tasso del 75% per la

²⁴⁷ Ires, *Un mercato del lavoro sempre più atipico: scenario della crisi*, n.8, 2011.

²⁴⁸ De Filippo E., Morlicchio E., *L'impatto della crisi sui lavoratori stranieri: migrazioni di ritorno in Campania*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, 2010, pp. 329-347

²⁴⁹ Istat, *op. cit.*, 2011.

popolazione tra i 20 e i 64 anni, e identificando altri obiettivi strumentali per la crescita dell'occupazione, come l'aumento dei livelli di istruzione, investimento in ricerca e riduzione delle aree della povertà.

La sfida della nuova Strategia Europa 2020 è, dunque, la lotta alla disoccupazione strutturale attraverso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che permetta di accrescere la competitività sulla scena globale attraverso la capacità delle politiche degli Stati membri di concentrare gli sforzi sulla costruzione di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. Il nodo critico legato alla debolezza della crescita post-crisi, non consiste solo nella scarsità degli investimenti, ma anche nel modello produttivo e di specializzazione poco innovativo che attiva una domanda di basso profilo.

Se si auspica ad uno sviluppo coerente e duraturo nel tempo, «il legame tra crescita e occupazione dipende fortemente, nell'economia della conoscenza, dal livello e dalla qualità delle politiche e degli investimenti in istruzione, ricerca e innovazione. Le politiche di istruzione rimangono, dunque, alla base di qualsiasi politica di crescita economica, e l'incremento dell'occupazione appare sempre più legato all'innalzamento delle competenze della forza lavoro, con particolare attenzione alle esigenze insite nella domanda di lavoro»²⁵⁰. Tali indirizzi sono particolarmente significativi per l'Italia dove, a una scarsità relativa dei livelli alti d'istruzione, fanno riscontro anche bassi rendimenti nel mercato del lavoro. Questa situazione genera un circolo vizioso: bassi rendimenti scoraggiano gli investimenti in istruzione e disincentivano le persone ad ampliare il proprio bagaglio di conoscenze e competenze. La ridotta capacità di innovazione dell'economia italiana necessita di interventi coordinati non solo sul sistema d'istruzione-formazione, che puntino alla qualità e valorizzazione del capitale umano, ma anche e soprattutto sul sistema produttivo, attraverso politiche infrastrutturali e industriali, tesi anche a favorire investimenti in ricerca e innovazione.

²⁵⁰ Isfol, *op. cit.*, 2012b, p.3.

Capitolo 4

Le dinamiche del mercato del lavoro in Campania tra disoccupazione e lavoro a termine. Il ruolo delle politiche del lavoro

Premessa

L'Italia è, tra i Paesi europei, quello in cui le differenze territoriali risultano più marcate e persistenti nel tempo. Riprendendo, infatti, Malanima e Daniele, «ciò che sembra caratterizzare il caso italiano, divenendo un esempio europeo peculiare, non è tanto l'ampiezza degli squilibri, quanto la loro persistenza nel tempo»²⁵¹. Sin dalla metà del 1800 il Mezzogiorno si è contraddistinto come la zona maggiormente depressa d'Italia, dal punto di vista industriale, economico e produttivo. Le divergenze tra Mezzogiorno e Centro-Nord si sono ridotte quando, tra gli anni '60 e '70, grazie al forte intervento dello Stato nell'economia, l'Italia ha compiuto il processo di *catching-up* nei confronti delle economie più avanzate, dando inizio ad una fase di convergenza tra le due aree del Paese. Con la crisi petrolifera, e fino ai tempi attuali, la crescita dell'economia italiana, tuttavia, è rallentata e i divari si sono estesi maggiormente.

La Campania rappresenta la regione che, sia per estensione, che per densità di popolazione, contribuisce significativamente alle dinamiche occupazionali del Mezzogiorno²⁵². In Campania, i dati statistici offrono un quadro relativo all'occupazione che restituisce l'immagine di un'economia caratterizzata da tassi di disoccupazione molto elevati, da una ridotta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, da condizioni di precarietà e instabilità che contraddistinguono i rapporti di lavoro, dalla diffusione delle più disparate forme di lavoro irregolare fino al lavoro criminale. In quest'area si assiste ad «uno stato di emergenza sociale permanente, che purtroppo non tende a scemare, come mostrano i dati relativi alla ripresa in grande scala

²⁵¹ Daniele V., Malanima P., *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica economica», III-IV, 2007, p. 10.

²⁵² Con 6.074.882 abitanti nel 2011, pur non essendo la regione più estesa d'Italia, la Campania è quella con la maggiore densità popolativa (446,85 ab/km²).

dell'emigrazione verso il centro-Nord, alla preoccupante sequenza di incidenti sul lavoro, alla caduta dei livelli salariali ed alla diffusione della povertà»²⁵³.

Nello studio delle politiche attive del lavoro in Campania l'analisi dei dati più recenti sul mercato del lavoro regionale può essere, quindi, utile per definire il contesto economico e sociale nel quale gli attori istituzionali si muovono per facilitare l'incontro tra domanda e offerta, e per favorire l'ingresso delle fasce deboli della popolazione nel mondo del lavoro.

Analizzare inoltre i principali interventi in materia di mercato del lavoro e di politica per l'occupazione in ambito regionale negli ultimi anni, consente di capire quali sono gli strumenti attualmente utilizzati per arginare gli effetti negativi di un mercato del lavoro problematico, specie in questi ultimi anni di crisi.

4.1 Il mercato del lavoro campano tra disuguaglianze di genere e scoraggiamento

Com'è noto, lo sviluppo dell'economia campana, in relazione anche alle dinamiche occupazionali presenta una situazione anomala e problematica, che in parte si riflette anche nelle altre aree meridionali. Anche se la regione è stata caratterizzata nel periodo tra il 1996 e il 2003 da un trend occupazionale positivo, riscontrando una crescita di circa 190 mila occupati che corrisponde ad un aumento medio annuo di circa 20 mila occupati, gli indici di crescita si trovano sistematicamente al di sotto di quelli del Mezzogiorno e del Centro-Nord²⁵⁴. Con l'avvento della crisi economica della fine del 2007, la Campania, caratterizzata da flussi di bassa crescita e frizioni nel mercato del lavoro ha registrato un peggioramento delle tendenze già negative e contraddittorie del proprio scenario occupazionale.

Se si osserva il tasso d'attività campano, nel 2011, esso è quello più basso tra le regioni italiane e ciò si deve soprattutto alla componente femminile che registra nello stesso anno un tasso d'attività pari al 31,4% a fronte del 51,5% della media nazionale. In egual modo se si considera il tasso di inattività²⁵⁵ regionale, pari al 53,3% nel 2011, si può notare che, esso ha subito una crescita di sette punti percentuali dal 2004,

²⁵³ Realfonzo R., *Qualità del lavoro e le politiche per il Mezzogiorno. Verso una nuova legislazione del lavoro in Campania*, Franco Angeli, 2008, p. 11.

²⁵⁴ Di Monte P. (a cura di), *Rapporto di valutazione sulle politiche del lavoro*, ARLAV (Agenzia Regionale per il Lavoro), 2006.

²⁵⁵ Il tasso di inattività indica rapporto tra gli inattivi e la corrispondente popolazione di riferimento. La somma del tasso di inattività e del tasso di attività è pari al 100%.

superando di 15 punti percentuali il valore nazionale pari al 37,8%, nel 2011. Se per lo stesso tasso si volge uno sguardo alla sola componente femminile, la situazione acquista maggiore gravità: nel 2011, sia per la crisi, sia per la perdurante segregazione di genere nella domanda di lavoro locale, il tasso di inattività delle donne in Campania ha raggiunto il livello del 68%, percentuale superiore di ben 20 punti rispetto al valore nazionale (circa il 48%).

Le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro campano, sono confermate nell'analisi del tasso di occupazione regionale; si riscontrano infatti, non poche anomalie nella differenza tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile, che si attesta intorno ai 30 punti percentuali (tab. 4.1); tale scostamento fa della Campania, la regione con la maggiore disparità tra i due tassi, tenendo conto che per la media nazionale, nel 2011, la stessa differenza è stata di 21 punti percentuali²⁵⁶. Il tasso di occupazione, così come il tasso di attività, come si nota, è cominciato a diminuire già prima del 2008, anno di crisi economica, e ciò significa che il mercato del lavoro in Campania stava sperimentando una congiuntura negativa a tutto svantaggio dell'occupazione specialmente femminile.

Tab. 4.1 – Tasso di occupazione, d'attività e di inattività in Campania e in Italia. Anni 2004-2011.

Anno/ripartizione territoriale		Tasso di occupazione			Tasso di attività			Tasso di inattività		
		M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
2004	Campania	61,3	29,1	45,0	70,0	37,3	53,5	30,0	62,7	46,5
	Italia	69,7	45,2	57,4	74,5	50,6	62,5	25,5	49,4	37,5
2007	Campania	59,9	27,9	43,7	66,3	32,7	49,3	33,7	67,3	50,7
	Italia	70,7	46,6	58,7	74,4	50,7	62,5	25,6	49,3	37,5
2009	Campania	55,7	26,3	40,8	62,9	31,3	46,9	37,1	68,7	53,1
	Italia	68,6	46,4	57,5	73,7	51,1	62,4	26,3	48,9	37,6
2011	Campania	53,7	25,4	39,4	62,4	31,4	46,7	37,6	68,6	53,3
	Italia	67,5	46,5	56,9	73,1	51,5	62,2	26,9	48,5	37,8

Fonte: Istat (2012).

In Campania, bassi tassi d'attività, sia per le donne, che per gli uomini, possono essere ricondotti allo scoraggiamento circa le possibilità di trovare un lavoro e alla convinzione radicata da parte delle forze di lavoro più marginali circa le difficoltà

²⁵⁶ In Italia il tasso di occupazione maschile si è attestato nel 2011 al 67,5%, di fronte al 46,5% del tasso di occupazione femminile. A livello nazionale quindi, la differenza fra i due tassi è comunque considerevole.

incontrate, nell'incontrare un impiego nel mercato del lavoro regolare²⁵⁷. Un clima generalizzato di sfiducia e scoraggiamento, che coinvolge soprattutto i giovani fino ai 29 anni, e in special modo le donne, ha portato la Campania ad essere la regione dove il fenomeno dei Neet è più intenso che altrove con una percentuale che si è attestata al 34,3%, di fronte alle 22,1% della media italiana nel 2010²⁵⁸.

Un tratto caratteristico del mercato del lavoro campano, riguarda quindi l'esclusione, la marginalizzazione dei giovani e delle donne, per i quali l'incontro di un'occupazione è spesso visto come un evento utopico, e ciò indica in buona misura una disuguaglianza nelle opportunità di inserimento. Riprendendo Maddaloni, in Campania pur essendoci «una presenza cospicua di donne, specie giovani, attive nelle occupazioni autonome o libero professionali, il contributo lavorativo della componente femminile è ancora vissuto in numerose circostanze in termini accessori e subordinati rispetto a quello maschile. Ciò che la maggior parte delle famiglie campane pensa, è che quello del lavoro sia un problema primario per gli uomini, secondario invece per le donne, la cui identità personale andrebbe prima o poi coronata non tanto dall'inserimento lavorativo e dal successo professionale, ma dal matrimonio e soprattutto dalla maternità. Ciò non vuol dire che il lavoro o la carriera non abbiano importanza per le giovani donne campane. Piuttosto significa che esse si sentono obbligate a perseguire scopi che molto spesso in Campania, per le carenze del mercato del lavoro e le deficienze del sistema di *welfare*, si rilevano molto presto divergenti e persino incompatibili, e che spesso prima o poi si traducono in scelte, quali che siano, drastiche e dolorose»²⁵⁹.

D'altro canto i mutamenti generali della struttura dell'occupazione e la transizione post industriale a ruoli lavorativi sempre più centrati su connotati formativi qualificati o sul possesso di elevate competenze relazionali, rendono ampiamente plausibili dei percorsi di carriera che non vedono le donne in condizioni di svantaggio, salvo

²⁵⁷ Sgritta G.B. (a cura di), *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli 2010. In particolare si vedano pp. 72-75.

²⁵⁸ Inoltre, la quota dei Neet in Campania, con dati riferiti al triennio 2008-2011, per i diplomati nella classe d'età di 19-24 anni, coinvolge per il 52,2% i giovani diplomati negli istituti professionali (istituti alberghieri, istituti professionali industriali e commerciali), con un valore più elevato di venti punti percentuali rispetto alla media italiana (32,8 %). Gli appartenenti al gruppo dei Neet, che riportano il valore più basso, fanno riferimento ai diplomati nei licei classici e scientifici (6,9% in relazione al 6,5% del valore nazionale). Si veda, *Il sole 24 Ore, La Campania degli «scoraggiati»*, 5 Luglio 2011.

²⁵⁹ Maddaloni D., *Percorsi diseguali. Una tipologia di giovani alla ricerca dell'identità lavorativa*, ARLAV, Napoli, 2006, pp. 43-44.

incontrare difficoltà tipiche di un contesto regionale in ritardo di sviluppo e ad elevata disoccupazione come la Campania.

Se si analizza la situazione relativa al mercato del lavoro campano dal punto di vista dei livelli d'istruzione, si evidenzia il permanere di una scarsa scolarizzazione che aggrava la dinamica occupazionale e la condizione della disoccupazione. In un contesto come quello campano in cui ci sono condizioni sfavorevoli dell'offerta di lavoro e un'alta disoccupazione, il problema della scolarità assume carattere centrale e connotazioni particolarmente gravi²⁶⁰. Le conseguenze di uno scarso livello di istruzione dell'offerta di lavoro, seguendo l'impostazione di Regini, si ripercuotono sulla competitività territoriale e sullo sviluppo endogeno²⁶¹; l'autore a questo proposito distingue quella che è definita «una via bassa» della competitività economica nazionale, caratterizzata da bassi profili per quanto riguarda l'istruzione, i salari, la qualificazione del lavoro e quella del prodotto (a cui evidentemente appartiene la Campania e le regioni del Mezzogiorno), da «una via alta» che genera un tipo di attività lavorativa dalle peculiarità esattamente opposte alle precedenti. Secondo Paci, attraverso la via alta è possibile scorgere i vantaggi relativi alle possibilità di autorealizzazione di sé che un impiego non standardizzato e creativo può offrire²⁶².

In Campania resta, infatti, ancora allarmante la percentuale di abbandono della scuola dell'obbligo, che porta sul mercato del lavoro una fetta dell'offerta senza i requisiti minimi di istruzione²⁶³. Il fenomeno dell'abbandono prematuro degli studi non è assente nelle regioni del Nord, come accade ad esempio nella provincia autonoma di Bolzano (dove si registra il 22,5% degli abbandoni scolastici prematuri nel 2010). Tuttavia c'è da distinguere differenti cause che provocano il fenomeno rispettivamente alle due aree del Paese: in Campania e al Sud, è spesso indice di un disagio sociale tipico delle aree meno sviluppate; al Nord il fenomeno deriva da una sostenuta domanda di lavoro la quale esercita un'indubbia attrazione sui giovani, distogliendoli dal

²⁶⁰ ARLAV, *Occupare conviene. Linee di indirizzo per una legge regionale*, Napoli, 2006.

²⁶¹ Regini M., *Flessibilità, deregolazione e politiche del lavoro*, in «la Rivista il Mulino», n. 8, 1998, pp.732-743.

²⁶² Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino, 2005.

²⁶³ La Campania, nel 2010, è stata la quarta regione d'Italia, dopo Sicilia, Sardegna e Puglia a registrare i più alti tassi di abbandono scolastico dopo la scuola media inferiore (23% a fronte del 18,8% a livello nazionale). Qui, in particolare, si registra il più alto tasso (con la Sicilia), di abbandono scolastico da parte delle donne (22,3% a fronte del 15,4% del dato nazionale).

compimento del loro percorso formativo in favore di un inserimento occupazionale relativamente facile²⁶⁴.

Questo fenomeno risulta particolarmente grave, dato l'ormai riconosciuto ruolo che l'istruzione gioca come variabile centrale nella definizione delle diverse posizioni di lavoro o non lavoro occupate dalla popolazione in età lavorativa. Inoltre spesso si sottolinea quanto sia elevata la percentuale di soggetti disoccupati con un livello basso di istruzione: in Campania, nel 2011 si registra per i soggetti in possesso della licenza elementare e media, un tasso di disoccupazione rispettivamente del 17,2% e del 18,4% a confronto con una media italiana pari all'11,6% e al 10,4%. Nonostante la crisi economica abbia coinvolto anche l'occupazione della componente della popolazione campana più istruita, lo zoccolo duro della disoccupazione resta concentrato tra persone che hanno bassi livelli di istruzione, specie per la componente femminile²⁶⁵.

4.2 Tre nodi del mercato del lavoro campano: disoccupazione, flessibilità e lavoro sommerso

Generalmente l'esperienza della disoccupazione si inserisce in una traiettoria di impoverimento, poiché com'è noto, il nesso fra disoccupazione e povertà, resta una questione problematica nello studio del mercato del lavoro. Come affermano Morlicchio e Gambardella, infatti, «la persistenza in una situazione di disoccupazione comporta una condizione di povertà economica e di riduzione dei legami sociali significativi, quest'ultima effetto delle ripercussioni sul piano della tenuta familiare, della perdita del ruolo di capo famiglia e dell'attenuazione della solidarietà di classe sviluppata sul luogo di lavoro»²⁶⁶. Ciò è particolarmente vero in aree come la Campania, dove storicamente il tasso di disoccupazione è relativamente alto.

Secondo le rilevazioni Istat, nel 2011, il tasso di disoccupazione campano, pari al 15,7%, si colloca stabilmente molto al di sopra della media nazionale dell'8,4%. Nel dettaglio, il divario è maggiormente ampio nel segmento di mercato delle fasce tradizionalmente più deboli, come la componente femminile e giovanile.

²⁶⁴ Istat, *Noi Italia 2011*, Roma, 2011.

²⁶⁵ Di Monte P. (a cura di), *op. cit.*

²⁶⁶ Gambardella D., Morlicchio E., *Povertà dei disoccupati e povertà delle famiglie*, in Orientale Caputo G. (a cura di), *Periferie del lavoro. Primo rapporto di ricerca su un panel di iscritti al Centro per l'Impiego si Scampia-Napoli*, ARLAV, 2008, p. 217.

Per la questione di genere infatti, si riflette ancora «un modello nel quale i vincoli strutturali tendono a far prevalere nei processi selettivi del mercato, quelle categorie dell'offerta di lavoro che più si identificano come portatrici del carico sociale determinando una gerarchia di posizionamento delle diverse componenti dell'offerta di lavoro che ne identifica la debolezza relativa»²⁶⁷. Inoltre la Campania, detiene tra le regioni meridionali, il più alto tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni), che si attesta nel 2011 al 44,4% contro una media nazionale pari al 20,5% (tab. 4.2). Come si evince dalla tabella, il tasso di disoccupazione giovanile, è ancora più elevato se si guarda alla componente di genere: si rileva, infatti, che quasi una donna su due in Campania cerca un lavoro che non riesce a trovare.

Tab. 4.2 – Tasso di disoccupazione totale (15-64 anni) e tasso di disoccupazione giovanile (15-24) in Campania; anni 2004-2011; valori percentuali

Indicatori	Sesso	2004	2007	2010	2011
Tasso di disoccupazione totale (15-64 anni)	Maschi	12,3	9,5	12,4	13,9
	Femmine	21,7	14,6	17,4	19,1
	Totale	15,6	11,2	14	15,7
Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni)	Maschi	33,3	30,7	43,2	43,4
	Femmine	43,8	35,4	39,8	46,0
	Totale	37,7	32,5	41,9	44,4

Fonte: Istat (2012).

Alla difficoltà di accesso al mercato del lavoro regionale, si associa anche il consistente flusso migratorio di giovani che dalla Campania si trasferiscono verso altre regioni centro settentrionali, soprattutto in Emilia Romagna e Lombardia²⁶⁸.

In generale l'eccedenza di offerta di lavoro in Campania e nel Mezzogiorno, quando non interessata dal fenomeno dello scoraggiamento, ha alimentato e continua ad alimentare flussi migratori attratti dalla domanda di lavoro inevasa, localizzata nel Centro-Nord. Come ha sostenuto di recente Bubbico, in un quadro di riduzione strutturale della domanda di lavoro nelle regioni del Sud, come la Campania, anche la forza lavoro meno qualificata, ha ripreso a trasferirsi o a incrementare il pendolarismo di lungo raggio. Indipendentemente, dunque, dalla minore o maggiore propensione alla

²⁶⁷ Di Monte (a cura di), *op. cit.*, p. 20.

²⁶⁸ Svimez, *Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2011.

mobilità della forza lavoro meno scolarizzata, rispetto a quella laureata, il dato che emerge piuttosto chiaramente è che le nuove migrazioni sono funzionali tanto ad una domanda di lavoro qualificata che proviene da alcuni settori del terziario e della pubblica amministrazione, tanto ad una domanda di lavoro con basso contenuto professionale presente tanto nell'industria, nel terziario non specializzato e nelle costruzioni, sulla base delle diverse specializzazioni territoriali delle regioni centro-settentrionali²⁶⁹.

Dato l'effetto scoraggiamento e sfiducia dei giovani campani, negli ultimi anni, sono diminuite le persone in cerca di un'occupazione, e dal 2000 al 2006, il tasso di disoccupazione si è ridotto in tutto il Sud di circa 7 punti percentuali, passando dal 19% al 12%, aumentato dal 2008, nuovamente come conseguenza della crisi economica. All'interno dello scenario della disoccupazione e dell'inattività, l'effetto scoraggiamento è comunque un fenomeno ampiamente diffuso in Campania, e seguendo Viglione e Vita, dipende dalla strutturazione di un mercato del lavoro flessibile e di rapporti di lavoro precari ed insicuri; infatti, «esso non è altro che il risultato di un'addizione i cui addendi sono tutte le contraddizioni derivanti dagli errori compiuti da chi, nella convinzione che un mercato del lavoro eccessivamente regolamentato fosse la causa degli elevati tassi di disoccupazione ha ritenuto opportuno avviare processi di flessibilizzazione e quindi destrutturazione del mercato del lavoro»²⁷⁰.

Sembra infatti che il ricorso a rapporti di lavoro flessibili in Campania, come in parte è avvenuto nel resto dell'Italia, è dipeso dalla forte volontà di diminuire il costo del lavoro, più che riorganizzare il lavoro stesso generando così una vera e propria trappola della precarietà. La disoccupazione quindi in Campania, viene vista come legata e connessa all'eccessiva flessibilizzazione del mercato del lavoro, che col passar del tempo, costringe molti individui, specie se donne, a cessare la ricerca del lavoro, fuoriuscendo dalla popolazione attiva.

L'occupazione in Campania interessa quasi esclusivamente la componente del lavoro precario, sottopagato, dei co.co.co., dei lavori a progetto, ossia quella meno vantaggiosa per il lavoratore e più proficua per il datore di lavoro che vi ricorre. La flessibilizzazione

²⁶⁹ Bubbico D., *L'emigrazione operaia e a bassa qualificazione dal Mezzogiorno*, in «Sociologia del lavoro», n. 121, 2011, pp. 134-151.

²⁷⁰ Viglione A., Vita C., *Occupazione e redistribuzione del reddito*, in Realfonzo R., *op. cit.*, p. 158.

prodotta dalle riforme legislative descritte nel secondo capitolo, ha contribuito a sviluppare nell'ambito del lavoro dipendente campano, come d'altronde succede nel resto d'Italia, dei contratti atipici e una modesta dinamica salariale. Se la flessibilità nel Mezzogiorno, secondo ipotesi iniziali, doveva innescare un circolo virtuoso, costituito dalla riduzione del costo del lavoro, un aumento della produttività, l'uso più intensivo del fattore lavoro e quindi il recupero della competitività rispetto alle imprese delle regioni più ricche, in realtà, ha poi prodotto un circolo vizioso. A causa della carenza della cultura imprenditoriale, la flessibilità si è rivelata solo capace di attenuare i problemi nel breve termine, ma «assolutamente inadatta per risolvere il problema occupazionale nel meridione. In definitiva non si è fatto altro che allargare il mercato del lavoro per legge, reclutando schiere di giovani in attività precarie e marginali, economicamente improduttive, con l'unico effetto di trasformarle, nel lungo termine in nuove fonti di disoccupazione e di tensioni sociali»²⁷¹. Il fatto che la flessibilità del mercato del lavoro campano sia solo uno specchio dietro cui si nasconde la volontà di avvantaggiare le imprese piuttosto che i lavoratori, è testimoniato anche dalla strana correlazione esistente tra il peso che assumono nel tempo ora i contratti tipici, ora quelli atipici ed il livello del costo del lavoro. Questo ha determinato un aumento del numero dei cosiddetti lavoratori poveri, di quelli cioè che pur avendo un lavoro e quindi un salario non hanno un reddito da lavoro tale da permettere alle proprie famiglie di avere dei consumi adeguati, e delle condizioni sufficienti di abitazione²⁷².

Le analisi dello Svimez mostrano che la flessibilità del mercato del lavoro nel Mezzogiorno, e in particolar modo in Campania, non ha contribuito a ridurre il problema del sottodimensionamento delle imprese che continuano ancora oggi a mostrare problemi di scarsa competitività riconducibile alla povertà tecnologica ed istituzionale. Tanto meno è riuscita a ridimensionare la questione del lavoro nero, tanto che in Campania, come nelle altre regioni meridionali, il tasso di irregolarità è ancora più alto rispetto alla media italiana²⁷³. Il lavoro nero, parte del più ampio fenomeno del

²⁷¹ Realfonzo R., *op. cit.*, p. 58.

²⁷² Sgritta G.B., *Effetto generazione: working poor e lavoro precario*, in «Demotrends», n. 1, 2004, p. 18.

²⁷³ Si stima che il lavoro irregolare in Campania nel 2011 abbia interessato poco più di 250 mila persone. La Campania è seconda come tasso di irregolarità solo alla Sicilia. Cfr. Svimez, *Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2012.

sommerso²⁷⁴, è uno degli aspetti peculiari del mercato del lavoro campano, anche se questo è presente con pesi diversi anche nel resto delle altre regioni italiane. Le caratteristiche del lavoro nero però nel Nord risultano sostanzialmente diverse da quelle del Mezzogiorno; mentre infatti nel settentrione la massima diffusione dei lavori irregolari è concentrata fra soggetti che fanno del lavoro nero il proprio secondo lavoro, avendo come primo un'occupazione formale stabile, nel Mezzogiorno il lavoro nero rappresenta, nella maggioranza dei casi, l'unica possibilità di guadagno e l'unica opportunità occupazionale. Qui il ricorso al lavoro sommerso, prevalentemente maschile, riguarda attività principalmente nel settore agricolo, edile e dell'industria, ed indica ancora un modo di sopravvivenza per i lavoratori coinvolti²⁷⁵. Enrico Pugliese osservava all'inizio degli anni '80 proprio con riferimento al contesto della Campania che non esiste scelta dell'informalità, c'è piuttosto un'imposizione di essa, un'imposizione di condizioni di lavoro informali, che tendono a riprodursi in base alle diverse circostanze economiche e sociali del contesto, ed in particolare in rapporto alla politica di intervento statale²⁷⁶. Inoltre l'elevato tasso di lavoro irregolare campano non fornisce una comprensione reale della vastità del fenomeno poiché molto spesso anche rapporti di lavoro formalmente contrattualizzati nascondono irregolarità nelle norme contrattuali che i lavoratori non possono fare altro che accettare²⁷⁷. Si parla in questo caso di lavoro grigio, in cui rientrano usi impropri di rapporti non dipendenti, (dalle collaborazioni alle prestazioni occasionali, dalle partite Iva alle cooperative di lavoro, che spesso nascondono forme di caporalato), quando cioè si tratta di lavoro subordinato del part time quando di fatto l'orario è intero e del tempo determinato quando le esigenze produttive sono permanenti²⁷⁸.

Spesso in Campania e nel Mezzogiorno più in generale, gli elevati tassi di disoccupazione sono letti come espressione di un'elevata occupazione nel sommerso,

²⁷⁴ Nel sommerso rientrano: le attività retribuite ma non dichiarate alle autorità fiscali e contributive. Adottando tale definizione si esclude il lavoro connesso all'attività criminali. La diffusione del fenomeno in generale associata alla domanda di servizi e in particolare da parte delle famiglie, e più in generale alla domanda proveniente da settori ad alta intensità di manodopera e a bassa redditività. La circostanza che il fenomeno non può essere osservato direttamente ne rende difficile, com'è noto, la misurazione. (Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2006*, Roma, 2006, p. 214)

²⁷⁵ Secondo dati della Svimez 2011, a livello settoriale, nel 2011 al Sud un irregolare su 4 ha lavorato in agricoltura (25%), il 22% nelle costruzioni, il 14% nell'industria.

²⁷⁶ Pugliese E., *La disoccupazione a Napoli ed in Campania: ampiezza del fenomeno e ristrettezza degli strumenti di intervento*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 92, 1981.

²⁷⁷ Meldolesi L., *Emersione: dialogo con Marco Biagi*, Carocci, 2004.

²⁷⁸ Lucifora C., *Economia sommersa e lavoro nero*, il Mulino, 2003.

ma come affermava Pugliese già all'inizio degli anni '80, credere che i disoccupati napoletani e campani siano in realtà occupati nel sommerso appare un'operazione deduttiva quanto meno dubbia²⁷⁹. Sembra invece che la dinamica esistente fra la disoccupazione e il lavoro sommerso, metta in evidenza quanto attualmente una grossa fetta di disoccupati non lavori nemmeno attraverso canali informali, e «cresce sempre di più la porzione di chi non lavora né in nero né in bianco, di chi semplicemente e drammaticamente non lavora»²⁸⁰. Mingione e Magatti²⁸¹ fanno osservare a questo proposito che la diffusione del lavoro irregolare nel Mezzogiorno ed in Campania dipenda da una legislazione economica, lavoristica, e previdenziale elaborata avendo presente solo la più moderna situazione socio economica dell'Italia centro-settentrionale, che, per certi versi, ha caratteristiche diverse da quella del meridione. Se ne può ricavare la conclusione che la disoccupazione in Campania ha un carattere escludente e punitivo nei confronti dei giovani in generale, con un'accentuazione marcata per quanto si riferisce alla componente femminile²⁸².

Le dinamiche occupazionali campane, mettono in risalto, quindi, una serie di problematiche legate innanzitutto ad un mercato del lavoro tendenzialmente segmentato, in cui le fasce deboli sono rappresentate dai giovani e dalle donne che sempre con maggiori difficoltà ottengono un impiego; nel migliore dei casi quando ci riescono, si trovano impiegati o in nero, o con contratti precari, a tempo determinato, senza prospettive future di miglioramento. Inoltre, l'elevata diffusione del lavoro irregolare in Campania sembra dovuta anche alle caratteristiche del sistema produttivo regionale, schiacciato sui settori più tradizionali a basso valore aggiunto e quindi poveri tecnologicamente, anche se con presenze significative in alcuni comparti del manifatturiero ad alto valore aggiunto (aeronautica, mezzi di trasporto, chimica), e

²⁷⁹ Pugliese E., *I giovani tra scuola e lavoro nel Mezzogiorno: un'inchiesta su Napoli*, Franco Angeli, 1982.

²⁸⁰ Corradini S., *Le traiettorie nel lavoro nero: unici percorsi di mobilità*, in Orientale Caputo G. (a cura di), *op cit*, 2008. p. 175.

²⁸¹ Mingione E., Magatti M., *Report on informal employment in the countries of the European Union*, dattiloscritto, 1994.

²⁸² Secondo lo schema di lettura di Therborn, l'Italia si contraddistingue da una disoccupazione escludente (perché colpisce soprattutto giovani donne), e a carattere punitivo (a causa della pressoché assenza dei sussidi di disoccupazione). Therborn G., *Why some people are more unemployed than the others?*, Verso, 1986, citato in Pugliese E., *op. cit.*, 1993

quindi da difficoltà maggiori nell'assorbimento di manodopera qualificata rispetto all'offerta qualificata pure disponibile²⁸³.

4.3 Le politiche del lavoro in Campania e le tentate soluzioni per le problematiche occupazionali

Nell'analisi delle tendenze occupazionali della Campania, può avere un peso importante l'influenza esercitata dalla regolazione pubblica del mercato del lavoro e dagli interventi pubblici in materia di garanzia e promozione dell'occupazione sui comportamenti degli attori e in particolare dell'offerta, anche se alla luce del quadro di contesto appena offerto, le problematiche maggiori del mercato del lavoro campano, riguardano la domanda di lavoro, più che l'offerta.

Sul fronte del mercato del lavoro, la Campania si è adeguata alle dinamiche di carattere nazionale promuovendo una maggiore integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro²⁸⁴. Data la forte contrazione dell'occupazione e l'aumento della disoccupazione della metà degli anni '90, nonostante la ripresa dei flussi migratori, i *policy maker* regionali, hanno confidato negli effetti positivi che sarebbero dovuti derivare dalle politiche attive perseguendo l'obiettivo dell'aumento dell'occupazione attraverso misure e strumenti volti a flessibilizzare il mercato del lavoro che hanno preso corpo con il pacchetto Treu prima e con la legge 30 del 2003²⁸⁵. A questo scopo in Campania sono stati previsti dispositivi che dotassero il territorio da un lato di una nuova organizzazione dei Servizi Pubblici per l'Impiego, e dall'altro di strumenti che promuovessero la qualificazione del lavoratore e una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro.

Le politiche del lavoro regionali nell'ultimo decennio, fanno riferimento al Programma Operativo Regionale (POR) Campania 2000-2006 e al Programma Operativo Regionale (POR) Campania 2007-2013, non ancora concluso. Attraverso il POR (200-2006), si sono previsti interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni

²⁸³ Di Monte P., *op. cit.*.

²⁸⁴ Come previsto dall'OECD, alle politiche passive per il lavoro, ossia i sussidi alla disoccupazione, ammortizzatori sociali e prepensionamenti sono state aggiunte le politiche attive del lavoro, che si riteneva fossero maggiormente in grado di fronteggiare la disoccupazione strutturale. Le politiche attive sono caratterizzate da servizi pubblici per l'impiego, programmi di formazione professionale, misure per i giovani, sussidi all'occupazione, programmi per disabili. Cfr. anche il cap. 2 del presente lavoro.

²⁸⁵ Realfonzo R., *op. cit.*.

del mercato del lavoro, sia dal punto di vista dell'offerta che della domanda, includendo le azioni mirate al reinserimento di gruppi svantaggiati e alla promozione della partecipazione lavorativa delle donne. Le misure interessate all'inclusione nel mercato del lavoro appartengono prevalentemente all'Asse III e interessano per lo più il Fondo Sociale Europeo (tab. 4.3); tra i più importanti interventi in materia di politica attiva sono state previste all'epoca: la misura 3.2, volta al reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti, nella logica dell'approccio preventivo, attraverso interventi di orientamento, consulenza, formazione all'interno dell'obbligo formativo e formazione post-diploma; la misura 3.9, orientata allo sviluppo delle piccole e medie imprese; la misura 3.11 volta al sostegno all'imprenditorialità, (soprattutto nei nuovi bacini di impiego) e all'emersione del lavoro nero; la misura 3.14 rivolta specificatamente alle donne non presenti attivamente sul mercato del lavoro, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di carriere e l'accesso a nuove opportunità di lavoro.

Tab.4.3 – Politiche per il lavoro previste dal POR Campania 2000-2006

Misura	Fondo	Denominazione
3.1	FSE	Organizzazione dei Servizi per l'impiego
3.2	FSE	Inserimento e reinserimento nel MDL di giovani e adulti
3.3	FSE	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei mesi o dodici mesi (Le misure 3.2 e 3.3 sono state accorpate)
3.4	FSE	Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati
3.9	FSE	Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI
3.11	FSE	Sviluppo e consolidamento della imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego
3.12	FSE	Sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari
3.13	FSE	Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico
3.14	FSE	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro
3.15	FSE	Adeguamento infrastrutturale dei centri per l'impiego
4.18	FEOGA	Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole

Tra i programmi pertinenti alle diverse misure di politica attiva, che sono stati più rilevanti da un punto di vista finanziario e dei destinatari, si ricorda AIFA (Accordo di Inserimento Formativo per l'Assunzione), un programma della misura 3.9 del POR Campania 2000-2006; esso è nato al principio degli anni 2000 sulla base della

concertazione sociale coniugando lavoro qualificato e incentivi all'occupazione e si configura come un percorso formativo che precede l'assunzione. Il programma AIFA ha previsto la possibilità per un'impresa di presentare una richiesta di finanziamento finalizzata alla formazione di una persona che una volta acquisite le competenze necessarie doveva essere assunta dall'azienda a tempo indeterminato, pena la restituzione dei contributi ottenuti. Dopo una prima fase sperimentale nel 2001 il progetto è stato inserito nel regolamento comunitario come aiuti di Stato all'occupazione avente per oggetto l'assunzione dei lavoratori svantaggiati. Dai risultati dell'attività di monitoraggio dell'ARLAV è emerso che dei 189 progetti avviati, circa 65 sono risultati fallimentari a causa, da un lato, della difficoltà di garantire alle imprese l'avviamento delle iniziative in tempi certi e, dall'altro, l'effetto rinuncia, da parte delle imprese che avevano urgenza di assumere, di fronte ai tempi troppo lunghi delle procedure di attivazione.

Nonostante la numerosità e l'articolazione degli interventi programmati e attuati all'interno del POR, come si evince dal rapporto di valutazione, «sono presenti numerose procedure di infrazione attivate e/o provvedimenti giudiziari, e il sistema di monitoraggio racchiude elementi perduranti di inefficacia e la gestione si presenta come fortemente frammentata. Ciò ha favorito una gestione “politicizzata”; la complessità e la frammentazione non sono state ispirate solo dall'obiettivo di intercettare i destinatari di riferimento e determinare un reale effetto positivo, ma anche, forse, da esigenze “clientelari”, e ciò ha contribuito a determinare un impatto settoriale non misurabile, presumibilmente scarso, delle azioni intraprese»²⁸⁶.

Si può sostenere che le politiche del lavoro regionali dell'ultimo decennio, hanno posto l'attenzione su interventi, incentrati nello specifico su tre aree tematiche quali, la formazione professionale, l'alternanza scuola-lavoro e i Servizi per l'impiego. Per quel che riguarda le politiche attive di alternanza scuola-lavoro, si sono previste una serie di programmi riguardanti, ad esempio, tirocini formativi e di orientamento, regionali ed interregionali, secondo la legge n. 196 del 1997 art. 18, volto ai giovani che hanno assolto l'obbligo scolastico con l'obiettivo di favorirne le scelte professionali attraverso la conoscenza diretta del mondo del lavoro e per realizzarne un'alternanza tra studio e

²⁸⁶ Regione Campania, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP), *Analisi valutative ex-post del POR Campania 2000-2006*, Napoli, 2011, p. 121.

lavoro all'interno dei processi formativi. Relativamente ai Servizi per l'impiego nel 2004, la regione Campania ha approvato una proposta di legge²⁸⁷ in modo da adottare e attuare nei Centri per l'Impiego della Campania azioni specifiche per l'implementazione delle politiche attive per il lavoro. In questo modo, ai Servizi per l'impiego viene attribuito il ruolo di «pivot» territoriale in grado di agevolare l'accesso al mercato del lavoro, di promuovere le opportunità, di incentivare la mobilità geografica e professionale²⁸⁸.

La Regione Campania ha presentato, inoltre, i Piani di Inserimento Professionale (PIP) secondo la legge 451 del 1994, al fine di favorire l'inserimento di disoccupati fino a 35 anni iscritti nelle liste di collocamento da almeno 24 mesi. Rispetto alla precedente misura di politica attiva, AIFA, i PIP prevedevano che la Regione si impegnasse direttamente per il sostegno finanziario sotto il controllo dell'Assessorato al Lavoro.

Se inoltre, si ragiona in termini di strumenti che hanno avuto una maggiore riuscita a livello territoriale, calcolando anche la quota di beneficiari raggiunti e gli indici di copertura rispetto ai target esistenti, si riscontra che dal 1996 fino ad oggi, l'utilizzo di strumenti di incentivazione all'assunzione è quadruplicato ed è stato sostenuto, negli ultimi anni, quasi esclusivamente dagli strumenti di incentivo per le assunzioni a tempo indeterminato. Come si può osservare sulla base di dati contenuti nella tabella 4.4., ripresi da un rapporto dell'ARLAV sulla valutazione delle politiche del lavoro in Campania²⁸⁹ con riferimento al periodo compreso tra il 1996 e il 2004, emerge che la fiscalizzazione degli oneri sociali ha svolto un ruolo trainante nel complesso delle misure adottate. Tale circostanza porta a connotare gli strumenti di incentivo alle assunzioni come uno dei più efficaci, utilizzati probabilmente anche per regolarizzare posizioni lavorative già esistenti, ma appartenenti al sommerso. Uno strumento che fra le politiche di incentivo alle assunzioni presenta nel tempo un elevato utilizzo includendo ben il 66% del totale dei beneficiari di politiche attive regionali, riguarda l'assunzione di lavoratori disoccupati da più di 24 mesi che presenta indubbe convenienze in termini di riduzione dei costi per le aziende.

²⁸⁷ Approvata con Delibera di Giunta regionale del 3 dicembre 2004.

²⁸⁸ Si veda a questo proposito Veneziano A., *La riforma dei Servizi per l'Impiego in Campania*, in «Riviste Spinn (Periodico di informazione e dibattito per i Servizi per l'impiego)», n. 1, 2006, pp. 49-51.

²⁸⁹ Di Monte P. (a cura di), *op. cit.*, 2006.

Un altro dato che emerge è il ricorso a contratti a causa di mista e nello specifico a contratti di apprendistato, sui quali soprattutto negli ultimi due anni (nel biennio 2010-2012), la Regione Campania ha focalizzato l'attenzione per un auspicabile incremento dell'occupazione regionale. Confrontando i dati relativi al rapporto ARLAV del 2006, con quelli forniti Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al 2010 (tab 4.4), si nota come in Campania, gli incentivi alle assunzioni per i disoccupati di lunga durata siano tra gli strumenti a cui gli imprenditori ricorrono maggiormente, seguiti dai contratti d'apprendistato. I dati regionali inoltre, si ritrovano in linea con la tendenza nazionale; tranne per quel che riguarda la trasformazione dei contratti di apprendistato in contratti a tempo indeterminato, per la quale la media nazionale registra valori superiori rispetto a quelli della Campania. A livello regionale quindi, le aziende ricorrono al contratto d'apprendistato, probabilmente per le agevolazioni fiscali che esso comporta, senza però necessariamente, contrattualizzare il lavoratore alla fine del percorso d'apprendistato.

Tab. 4.4 – Numero medio annuo di beneficiari di politiche attive per tipologia; Campania e Italia - Anno 2010 (valori assoluti e percentuali)

Tipologie contrattuali	Campania		Italia	
	v. a.	%	v.a.	v. %
Apprendistato	19.704	17,47	530.245	36,24
Contratti di Inserimento	6.683	5,92	45.262	3,09
Assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi, o di giovani impegnati in borse di lavoro	69.919	61,99	308.658	21,09
Assunzioni agevolate di lav. in Cigs o mobilità - servizi pubblici essenziali	12	0,01	9.161	0,63
Assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità - tempo indeterminato	1.590	1,41	26.224	1,79
Sgravio contributivo totale per i lavoratori svantaggiati impiegati nelle cooperative sociali	605	0,54	21.612	1,48
Assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità - tempo determinato	1.606	1,42	80.176	5,48
Assunzioni agevolate in sostituzione di lavoratori in astensione obbligatoria	320	0,28	17.814	1,22
Trasformazione a tempo indeterminato di assunzioni dalle liste di mobilità	333	0,30	26.380	1,80
Trasformazione a tempo indeterminato di contratto di apprendistato	3.100	2,75	85.959	5,87
Assunzioni agevolate di disabili	123	0,11	1.790	0,12
Lavoro somministrato	7.069	6,27	171.116	11,69
Lavoro intermittente (lavoro a chiamata)	1.736	1,54	138.898	9,49
Totale	112.800	100,0	1.463.297	100,0

Fonte: ns. elaborazione su dati del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e INPS.

Per valutare l'incidenza degli strumenti di politica attiva del mercato del lavoro regionale è utile anche l'osservazione degli indici di copertura rispetto alla popolazione di riferimento che si ottiene dal rapporto tra i beneficiari delle politiche attive e la platea dei destinatari. In Campania l'indice di copertura risulta avere un valore intorno al 30% mentre nel Centro-Nord giunge anche al 98%. Come sostiene a questo proposito Di Monte «ciò evidenzia la sottoutilizzazione delle politiche del lavoro nelle aree del mezzogiorno e della Campania in riferimento alle platee dei potenziali destinatari; si ribadisce pertanto il paradosso che politiche rivolte all'offerta di lavoro e alle sue specificità di svantaggio, siano di fatto trainate dalle caratteristiche e dalla dimensione delle relative strutture produttive nelle diverse aree del Paese»²⁹⁰.

La stessa differenza territoriale si riscontra per ciò che concerne l'indice di copertura rivolti ai giovani fino ai 25 anni, attraverso cui si nota un persistente divario regionale. Attraverso l'analisi dell'elevata copertura fra i giovani fino a 25 anni nel 2004 riscontrabile nel Centro-Nord (100%) e della bassa copertura in Campania (22,8%) «non si può non avanzare una perplessità rispetto all'efficacia degli strumenti di politica attiva attuati in relazione alle diverse condizioni del mercato del lavoro settentrionale e meridionale»²⁹¹.

4.3.1 *Quali politiche del lavoro in Campania nello scenario della crisi occupazionale?*

Negli ultimi anni la regione Campania, caratterizzata da un mercato del lavoro strutturalmente debole, per arginare la grave crisi economico-finanziaria avviatasi già prima del 2008, e per contenere la forte disoccupazione si è dotata di strumenti normativi ed operativi, volti ad attivare processi virtuosi di sviluppo sociale ed economico, secondo paradigmi sempre più orientati alle politiche di *workfare*.

Per realizzare obiettivi di crescita, la giunta regionale ha messo in atto politiche del lavoro complementari alle politiche formative e a quelle di sviluppo, operando da un lato, con un raccordo tra sistema formativo, sistema dei Servizi per l'impiego, interventi di sostegno al lavoro e *policies* di programmazione economica; dall'altro, con l'implementazione di "filiera di sistema", basata sulla sinergia tra istituzioni, mondo imprenditoriale e parti sociali. A questo proposito ad esempio nel 2011, è stato istituito

²⁹⁰ Di Monte P. (a cura di), *op.cit.*, 2006, p.84

²⁹¹ *Ibidem*, p. 85.

il “Contratto Campania”, tramite la collaborazione tra parti sociali, istituzioni e imprese, al fine di favorire e promuovere il rilancio del lavoro e dello sviluppo.

Sul piano normativo, con l’adozione del *Testo Unico della normativa della Regione Campania in materia di Lavoro e Formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro*²⁹² la Regione ha proposto un nuovo impianto di *governance* e di funzionamento del mercato del lavoro, con una particolare attenzione alla qualità dell’occupazione e alla sicurezza del lavoro, considerata l’elevata incidenza del fenomeno del lavoro nero, della precarietà del lavoro e dell’economia sommersa²⁹³.

Nel settembre 2011 la Regione, in coerenza con quanto previsto dalla Legge regionale n. 14 del 2009 (sopra richiamata) ha approvato il Masterplan sui Servizi per l’impiego²⁹⁴, prevedendo risorse pari a 25 milioni di euro da destinare alle Province campane e realizzando un “servizio plurisoggettivo”²⁹⁵, in cui la Regione svolge funzioni di indirizzo, programmazione e controllo dei servizi per il lavoro, mentre le Province, trattandosi dei livelli istituzionali più prossimi ai cittadini, rivestono compiti di programmazione territoriale delle politiche del lavoro e sovrintendono alla gestione ed organizzazione dei servizi.

Tra gli strumenti di politica attiva risalta, il Testo Unico dell’apprendistato della Regione Campania²⁹⁶, che viene valutato come uno strumento privilegiato per l’accesso al lavoro, sulla regolazione degli aspetti formativi di competenza regionale, sottesi all’applicazione di questa tipologia contrattuale²⁹⁷. La Campania, rappresenta la regione

²⁹² Legge Regionale n. 14 del 18 novembre 2009.

²⁹³ Isfol, *Prospettive per il mezzogiorno tra riforme del mercato del lavoro e dinamiche economiche; un outlook sulle regioni dell’obiettivo convergenza*, Roma, 2012a, p. 14.

²⁹⁴ DGR. n. 482 del 26 settembre 2011.

²⁹⁵ A questo proposito Zoppoli affrontando la questione dell’impatto della riforma Fornero in materia di Servizi per l’impiego, immagina effetti negativi se non si provvederà con urgenza «ad una ricostruzione istituzionale di un sistema che deve essere governato in modo deciso e trasparente da un pubblico capace di agire in raccordo con le politiche di crescita dell’economia e con tutti i soggetti interessati a rendere più attivi ed inclusivi i mercati del lavoro meridionali» (Zoppoli L., *op.cit.*, 2012, p. 70).

²⁹⁶ Delibera di Giunta Regionale (DGR) n. 158 del 28 marzo 2012.

²⁹⁷ Il contratto d’apprendistato, introdotto per la prima volta con la legge 25/1955 attualmente disciplinato dal Decreto Legislativo 14 settembre 2011 n.167, è un contratto a contenuto formativo ovvero uno speciale rapporto di lavoro rivolto a giovani in cerca di occupazione. Si individuano tre tipologie di contratto di apprendistato: 1. Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionali; 2. Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; 3. Apprendistato di alta formazione e ricerca. L’apprendistato favorisce sia l’aspetto formativo che quello dell’apprendimento. Per l’apprendista il contratto di apprendistato è contemporaneamente sia un periodo di lavoro, in cui fornisce il proprio contributo all’azienda e sia di formazione attraverso cui il datore di lavoro oltre a versare un corrispettivo per l’attività svolta dall’apprendista, impartisce, direttamente o tramite soggetti in possesso di idonee conoscenze, gli insegnamenti necessari per il conseguimento di una qualifica professionale. Le spiccate finalità formative del contratto di apprendistato non solo favoriscono la crescita professionale e personale

che maggiormente ha fatto leva sul contratto d'apprendistato, sia per il numero di contratti sottoscritti sia per le risorse impiegate negli aiuti; con il Testo Unico sull'apprendistato la Campania è stata la prima regione d'Italia a dotarsi di una legge *ad hoc*, anticipando anche l'ultima riforma del Lavoro del giugno 2012²⁹⁸.

Nel 2010, per la prima volta in Campania, è stato concepito un Piano del Lavoro, che comprende tutte le misure di politica del lavoro della legislazione attuale. Il Piano d'Azione prende il nome di "Campania al Lavoro", il quale si propone di creare, attraverso azioni di sistema, un'occupazione di qualità e una formazione in grado migliorare competenze dei lavoratori e rafforzare il capitale umano e sociale della Regione. I target dei destinatari sono differenziati a seconda delle misure: una particolare attenzione è stata riservata a giovani, donne (alle quali viene destinato il 50% delle risorse ed una corsia preferenziale nei bandi), disoccupati di lunga durata e percettori di trattamenti integrativi in deroga; per questi ultimi, in particolare, sono stati previsti interventi di politica attiva e passiva, attraverso sostegni per l'assunzione e misure per la riqualificazione professionale. Il Piano, è articolato in misure (tab. 4.5) di intervento finanziate attraverso un'integrazione di risorse a valere sul Piano Operativo Regionale 2007-2013, sul Fondo Sociale Europeo e su fondi nazionali. L'investimento complessivo per l'attuazione del Piano ammonta a 580 milioni di euro con una previsione di 60 mila destinatari, selezionati direttamente dalle aziende, attraverso procedure semplificate e meno burocratizzate²⁹⁹.

dell'apprendista ma agevolano anche il suo inserimento nel mondo del lavoro. La formazione è finalizzata infatti sia all'acquisizione di una specifica professionalità sia allo sviluppo di competenze di base e trasversali indispensabili per affrontare in modo competitivo un mercato del lavoro sempre più esigente e complesso. Nella Legge di stabilità 2012 sono state introdotte alcune novità che riguardano sgravi contributivi e formazione. Per i contratti di apprendistato stipulati, infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2012 ed entro il 31 dicembre 2016 (come stabilito dall'articolo 22 comma 1 della Legge), è riconosciuto ai datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove uno sgravio contributivo del 100% per i periodi contributivi maturati nei primi tre anni di contratto, restando fermo il livello di aliquota del 10% per i periodi contributivi maturati negli anni di contratto successivi al terzo. L'apprendistato ha assunto un ruolo centrale sia nelle politiche occupazionali che nel quadro degli interventi formativi rappresentando uno strumento di promozione dell'occupazione giovanile e di integrazione tra i diversi sistemi: scuola, lavoro e formazione.

²⁹⁸ Un'ulteriore novità che appartiene al contratto di apprendistato campano, riguarda l'estensione del contratto dai 29 ai 32 anni (in alcuni casi 35). Una scelta che è stata motivata dai policy maker in ragione dell'età media, pressappoco 30 anni, d'ingresso nel mercato del lavoro per i giovani campani.

²⁹⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Isfol, *Rapporto XII sulla formazione continua: Annualità 2010-2011*, Roma, 2012, scaricabile all'indirizzo <http://www.lavoro.gov.it>.

Tab. 4.5 – Sintesi degli interventi del Piano regionale Campania al Lavoro

<i>Azione di riferimento</i>	<i>Strumenti di intervento</i>	<i>Descrizione</i>
Inserimenti formativi nell'impresa	Primimpresa	Inserimento formativo per il primo lavoro/reinserimento
	ITS	Accompagnamento dei giovani studenti degli Istituti professionali verso il lavoro
	Più apprendi più lavori	Incentivi alla stipula di contratti di apprendistato professionalizzante
	Dottorati in azienda	Apprendistato per l'alta formazione
	CIG Più	Erogazione di trattamenti di CIG Straordinaria e di Mobilità in deroga
	Integrazione e regolarizzazione del lavoro degli immigrati	Incentivazione alla stipula di contratti di apprendistato professionalizzante
	Più sostegno	Modello di intervento a supporto delle crisi aziendali e occupazionali
	Programma Lavoro&Sviluppo	Percorsi di tirocinio e offerte di lavoro
	Più Verde	Apprendistato professionalizzante nel settore della Green Economy
Più occupazione più lavori	Più sviluppo più lavoro	Incentivi all'assunzione di giovani e disoccupati di lunga durata
	Minimi termini	Sostegno alla assunzione dei lavoratori atipici e promozione dei sistemi di security
	Dal lavoro utile al lavoro stabile	Percorsi di stabilizzazione degli Lsu
	Inla 2	Azione di sistema regionale finalizzata alla nuova occupazione
	Ar.co	Assunzioni ed incentivi alle imprese nello sviluppo sostenibile
Capitale sociale	L'Istruzione che forma	Attività volte a prevenire la dispersione scolastica e innalzare il capitale umano
	Elfi	Formazione e lavoro per lo sviluppo locale
	Primimpresa OSS	Tirocinio di inserimento lavorativo per operatori socio sanitari
	Microcredito	Piccoli prestiti per sostenere imprese
	Concilia	Conciliazione tra attività di cura e partecipazione al mercato del lavoro
	Riqualificazione operatori forestali	Aggiornamento all'innov. sulle nuove funzioni delle risorse boschive
	Quadrifoglio 2	Inclusione sociale e inserimento lavorativo in quartieri svantaggiati
Qualità e Innovazione per l'occupazione	Imprese spin off da ricerca	Sovvenzioni individuali per la creazione di impresa
	Imprendo. Più impresa più crescita	Incentivi alla creazione di impresa e consulenza allo start up
	Fo/cos	Formazione continua per lo sviluppo e la competitività delle PMI campane
	Piccola e media impresa	Accesso al credito (Funded risk sharing)
	Impresa sociale	Accesso al credito, servizi e sovvenzioni
	Paesaggi e Passaggi	Sperimentazione di un modello di sviluppo locale in aree di industrializzazione
	Form. Cont. e alta form. nel turismo e beni culturali	Formazione continua e sostegno all'adattabilità dei lavoratori
	Più Sicurezza	Sistema della prevenzione della salute e della sicurezza sul lavoro

La Regione, sempre nell'ottica di superare la logica dell'emergenza e di mettere a sistema politiche attive del lavoro coerenti con i bisogni specifici dei lavoratori, le esigenze e i fabbisogni di competenze del tessuto produttivo, ha promosso interventi mirati in comparti cruciali per l'economia regionale, come il turismo o la *green economy*. Recentemente, infatti, è stato approvato un «Piano strategico di intervento per la formazione nella filiera del turismo in Campania», finanziato a valere congiuntamente su FSE e FESR e rivolto a circa 30 mila destinatari, articolato in tre priorità: a) innovare l'accoglienza; b) promuovere l'identità e la sostenibilità; c) valorizzare e gestire il patrimonio culturale. L'obiettivo è stato quello di puntare sulla riqualificazione del capitale umano, soprattutto spingendo sull'anticipazione di fabbisogni di nuove competenze professionali.

4.4 Alcune riflessioni finali

Nel mercato del lavoro campano sono stati messi in atto, nell'ultimo decennio diversi programmi per promuovere l'occupazione delle fasce deboli della popolazione e per arginare le problematiche connesse alla disoccupazione. Per rispondere agli effetti della crisi una nuova stagione di pianificazione specifica in tema di occupazione e istruzione/formazione è stata avviata dalla Regione Campania nell'ottobre 2010 con l'approvazione del *Piano del Lavoro*.

Quanto queste politiche siano in grado di incidere, intercettare e accompagnare i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro, dipende dalle modalità con le quali tali politiche sono gestite e dal ruolo che le istituzioni sono in grado di svolgere per rimuovere i circuiti viziosi della scarsa partecipazione, del depauperamento del capitale umano e della crescente segmentazione del mercato del lavoro, circuiti che innalzano i rischi di permanenza nella disoccupazione e di esclusione sociale³⁰⁰.

Adeguati programmi di formazione professionale diventano probabilmente necessari, vista la crescente fuoriuscita dal mercato del lavoro, per favorire la ricollocazione dei lavoratori scoraggiati, per evitare che i giovani siano respinti nelle non forze di lavoro,

³⁰⁰ D'Antonio M., Di Monte P., *Per ridurre la disoccupazione, almeno politiche attive del lavoro*, articolo disponibile in <http://www.napolionline.org>, 8 luglio 2010.

per offrire alle imprese competenze professionali adeguate, per innalzare la qualità del lavoro nelle stesse imprese e favorire per questa via investimenti su frontiere tecnologicamente più avanzate. Tutte le Regioni del Mezzogiorno hanno tentato di intervenire in materia proponendo un ruolo centrale e forte dell'apparato amministrativo pubblico, investendo risorse dei fondi europei nelle strutture e nelle azioni di sistema; tuttavia il divario esistente nella qualità e nei livelli raggiunti in altre Regioni d'Italia appare ancora elevato. La trasparenza delle informazioni, la presa in carico dei soggetti, politiche ben progettate e attuate di orientamento e formazione, la certificazione dei percorsi e dei curricula dei soggetti possono realmente incidere nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In questa direzione sarebbe possibile ridurre i costi per la formazione a carico sia dei lavoratori che delle imprese e rendere maggiormente appetibile per le imprese anche l'investimento in formazione continua.

Gli ultimi dati del *Rapporto Annuale di Esecuzione* (RAE), dell'anno 2011, confermano che la Regione Campania, attraverso i diversi interventi in materia di occupazione e sviluppo, si è impegnata nell'accelerazione della spesa e ha predisposto strumenti di sostegno per il rilancio della produttività del proprio sistema imprenditoriale, facendo rilevare un aumento del tasso di copertura della popolazione servita dalle politiche attive, tanto che anche l'Istat ha registrato una debole crescita della domanda di lavoro per l'anno 2011. Tuttavia, nonostante un debole segnale di ripresa della domanda di lavoro, rimane forte l'emergenza sociale per la condizione di svantaggio in cui versano nel mercato del lavoro regionale soprattutto i giovani e le donne. Infatti, «nel corso del 2011 nel Mezzogiorno sono stati creati solo poco più di 12 mila posti di lavoro, concentrati in Abruzzo, Puglia e Sardegna; in controtendenza è andata l'occupazione in Campania, Sicilia e Molise. Rispetto al livello dell'occupazione registrato nel 2008, restano ancora da recuperare quasi 268 mila posti di lavoro nel Mezzogiorno, di cui quasi quattro su dieci in Campania»³⁰¹.

Come affermano Di Monte e D'Antonio, a questo proposito, le politiche del lavoro devono essere uno strumento per «restituire ai lavoratori e specie ai giovani del Mezzogiorno il diritto ad una opportunità, alle imprese la riduzione delle incertezze e alle istituzioni quella reputazione necessaria per realizzare un corretto impiego delle

³⁰¹ Cnel, *op. cit.*, 2012, p. 118.

politiche e per rimuovere i vincoli al migliore funzionamento del mercato del lavoro»³⁰².

³⁰² D'Antonio M., Di Monte P., *op. cit.*

Capitolo 5

Le dinamiche occupazionali in Spagna e Andalusia tra disoccupazione strutturale e concatenamento di riforme

Premessa

La Spagna, ha completato in appena poche decine di anni un processo di modernizzazione economica che ha rappresentato, all'interno della storia economica dei Paesi occidentali, un caso piuttosto esemplare. L'economia spagnola oggi presenta caratteristiche ben distinte da quelle che aveva solo pochi decenni fa, a causa delle impronte lasciate dalla tragedia della guerra civile e dalla dittatura franchista. Si è passati, infatti, da un'economia subordinata alle fluttuazioni dell'agricoltura, con un alto grado di isolamento sul piano degli scambi internazionali ed elevate differenze sociali sul piano economico, ad una economia industrializzata che per alcuni anni ha favorito l'attrazione di molti Investimenti Diretti Esteri (IDE), almeno fino all'apertura della nuova frontiera rappresentata dai Paesi dell'Europa Centro Orientale all'inizio degli anni '90. In altri termini si tratta, di un Paese che ha avuto in tempi rapidi, uno sviluppo infrastrutturale, tecnologico, economico e sociale in linea con la media dell'Europa occidentale³⁰³.

Negli ultimi 20 anni, l'integrazione in Europa è stato l'argomento centrale della politica spagnola, specialmente dal punto di vista economico. Gli sforzi che la Spagna ha dovuto fare per raggiungere gli obiettivi che si era preposta, le hanno consentito di partecipare pienamente alla costruzione del mercato interno dell'Unione Europea, aderendo all'Unione Monetaria fin dalla sua creazione. Alle soglie del terzo millennio, con l'esplosione della crisi cominciata nel 2008, l'euforia per lo sviluppo che pure era ripreso durante il governo di Zapatero, è andata via via scemando per effetto di una crescita più contenuta, determinata soprattutto dalla bolla speculativa, e da una domanda

³⁰³ De la Dehesa Romero G., *Balance de la economía española en los últimos veinticinco años*, in «ICE» (Información Comercial Española), n. 811, 2003, pp. 53-79.

complessivamente sempre più debole, come nel resto dei Paesi europei. La scarsa dinamica dei consumi privati cui si assiste oggi riflette un forte deterioramento del mercato del lavoro con una costante crescita della disoccupazione, un modesto aumento dei salari reali, un incremento del tasso di risparmio per il ridimensionamento dell'ottimismo delle famiglie sul loro futuro economico e un effetto negativo in termini di ricchezza³⁰⁴. Nonostante lo sviluppo economico dei decenni precedenti, si sono accentuati gli squilibri regionali, anche se i Governi che si sono alternati, negli ultimi anni, sono intervenuti con misure a sostegno della crescita delle aree meno sviluppate³⁰⁵. Come nel caso dell'Italia, infatti, il mercato del lavoro spagnolo è caratterizzato da cronici squilibri regionali. Il risultato di questi squilibri territoriali interni, come in Italia, è che esistono regioni allineate dal punto di vista degli indicatori ai Paesi dell'Europa centro-settentrionale e regioni costantemente in ritardo di sviluppo e con elevati tassi di disoccupazione³⁰⁶.

Il mercato del lavoro spagnolo si caratterizza da oltre venti anni, da tassi di disoccupazione notoriamente elevati e da tassi di occupazione e di attività inferiori alla media europea³⁰⁷. Il forte incremento dell'occupazione che si è registrato tra il 1985 e il 1990, non è riuscito a ridurre, in forma decisiva, il tasso di disoccupazione a causa tra l'altro del grande incremento della popolazione attiva. In questi anni, quindi, la disoccupazione e la decrescita occupazionale, soprattutto nelle regioni del Sud della Spagna, hanno rappresentato un tema di costante interesse da parte dei Governi guidati, sia dal Partito Popolare, sia dal Partito Socialista.

Obiettivo di questo capitolo è quello di riportare sinteticamente i principali indicatori del mercato del lavoro spagnolo e andaluso e di esaminarne le principali dinamiche così come le maggiori problematiche. Queste stesse problematiche sono anche quelle che

³⁰⁴ Navarro P. A., *La pobreza se instala en España: La crisis económica y los deficientes mecanismos de ayuda llevan a cifras de récord histórico*, in « El siglo de Europa », n. 975, 2012, pp. 32-38.

³⁰⁵ Di Cerbo F., *Il mercato del lavoro in Spagna*, Giuffrè, 2004. Per una lettura sull'economia e il mercato del lavoro spagnolo si rimanda a Costa Valles M., *Introducción a la economía laboral*, Universitat de Barcelona, 2006, in particolare cap. 8.

³⁰⁶ Casian A., *Crisis: avanzar con un paso atrás*, in «Estrategia financiera», n. 251, 2008, pp. 53-57; Villaverde Castro J., *Diferencias regionales en España y union monetaria*, Piramide, 1998. Si veda anche Maddaloni D., *Lavoro e welfare nell'Europa mediterranea: successi e contraddizioni di uno sviluppo dualistico* in Ponzini G. e Pugliese E. (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo Rapporto Irpss-Cnr sullo Stato sociale in Italia 2007-2008*, Donzelli, 2008.

³⁰⁷ Basti pensare che nel 2011, la Spagna detiene il tasso di disoccupazione più alto d'Europa (21,2% contro una media europea del 9,7%) e uno dei più bassi tassi d'occupazione (61,6%), ossia 6 punti percentuali in meno rispetto alla media europea (68,6%).

hanno portato, più di recente, a giustificare una nuova (ennesima) riforma del mercato del lavoro ad opera dell'ultimo governo in carica (quello del presidente Rajoy del Partito Popolare). Questa riforma come quelle precedenti ha riguardato anche alcuni strumenti di politica attiva del lavoro, di cui ci occuperemo più specificatamente nel capitolo successivo.

5.1 Gli indicatori demografici in Spagna e la presenza degli immigrati: quali effetti sul mercato del lavoro?

Negli ultimi 30 anni, la struttura per età della popolazione spagnola è mutata considerevolmente, come è successo nella maggior parte dei Paesi europei³⁰⁸. La Spagna ha avuto, come l'Italia, una trasformazione demografica profonda, di tipo quantitativo (diminuzione delle nascite, aumento della longevità, aumento del numero della popolazione anziana, aumento dell'immigrazione straniera), di tipo relazionale (modificazione delle strutture familiari e dei rapporti tra generazioni) e della composizione della popolazione per livelli di istruzione³⁰⁹. Queste trasformazioni hanno profondamente modificato le condizioni nelle quali si sviluppano oggi le dinamiche dell'offerta e della domanda di lavoro³¹⁰.

Alla fine del 2011 la popolazione spagnola ammontava a poco più di 47 milioni di persone³¹¹, di cui solo il 18,7% costituito da individui tra i 16 e i 29 anni. Nonostante la popolazione giovanile (15-24 anni) in Europa abbia registrato una riduzione di 2,9 punti percentuali in vent'anni, dal 1991 la Spagna, seguita dall'Italia (-5,6%), rappresenta la nazione che ha registrato il maggiore decremento di popolazione compresa fra i 15 e i 24 anni (-6,6%)³¹². Se si pensa che nel 2001 l'incidenza percentuale della popolazione con meno di 14 anni era del 14,5%, mentre ancora nel 1995 era del 19,5%, si

³⁰⁸ Bermudez Parrado S., Hernandez Rodriguez J. A., Planelles Romero J., *El futuro de la población en España: distintos escenarios*, in «Estadística Española», Vol. 52, n. 174, 2010, pp. 237-276.

³⁰⁹ Livi Bacci M. (a cura di), *Cambiamenti demografici e sociali*, in Cnel, *op.cit.*, 2009, pp. 2-16.

³¹⁰ Garrido Medina L., *Demografía longitudinal de la ocupación*, in «ICE» (Información Comercial Española), n. 815, 2004, pp. 115-142.

³¹¹ Si rileva che la popolazione spagnola nell'ultimo secolo ha avuto un notevole incremento. Si pensi che nel 1900 contava circa 18 milioni di persone, nel 1950 circa 28 milioni di persone, nel 1981 circa 37 milioni di persone, fino a giungere come si è affermato nel 2011 a 47 milioni di persone. Se come si dirà di seguito in Spagna decresce la natalità, l'aumento della popolazione può essere spiegato attraverso i massicci flussi migratori, che hanno fatto della Spagna uno dei più noti Paesi di recente immigrazione.

³¹² Eurostat, *Youth in Europe. A statistical portrait*, Lussemburgo, 2009.

comprende che ci si trova di fronte al progressivo invecchiamento della popolazione, che è cominciato, come anche in Europa, già alcuni decenni fa.

Tab. 5.1 – Indicatori demografici in Spagna, anni 1976- 2011.

Anno	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Tasso di fecondità
(1976)	(18,7)	(8,26)	(2,80)
1981	14,1	7,7	2,0
1986	11,4	8,0	1,6
1990	10,3	8,5	1,4
1995	9,2	8,7	1,2
2000	9,9	8,9	1,2
2001	10,0	8,8	1,2
2005	10,7	8,8	1,3
2007	10,9	8,5	1,4
2008	11,4	8,4	1,5
2009	10,7	8,3	1,4
2010	10,5	8,2	1,4
2011	10,1	8,4	1,4

Fonte: INE (2011).

In particolare è la natalità che ha avuto un'interruzione negli ultimi anni dopo un periodo di continuo, seppur modesto incremento, almeno fino al 2009 (tab. 5.1). Come si può notare infatti, il tasso di natalità all'indomani della fine della dittatura, probabilmente a causa dell'instaurarsi di nuove condizioni socio-economiche, ha cominciato a diminuire progressivamente, allineandosi alle tendenze degli altri Paesi europei avanzati³¹³.

Dal 2000 al 2011, il tasso di natalità si è attestato attorno al 10%, senza quindi significative variazioni; tuttavia se si compie un'analisi diacronica, ad esempio dal 1976, si nota come il tasso di natalità, attestato in quell'anno attorno al 19%, diminuisce nel 1992 giungendo al minimo storico del 9,2%; negli anni successivi (2007 e 2008), il tasso ha raggiunto quasi l'11%, per poi diminuire nuovamente nel 2009 e fino al 2011. Anche nel caso spagnolo, si conferma, quindi quanto visto in precedenza per l'Italia: in epoche di gravi crisi economiche, il tasso di natalità e conseguentemente quello di

³¹³ Per approfondimenti sulle dinamiche di carattere economico, politico e sociale degli ultimi decenni si consiglia la lettura: Bernecker W.L., *España entre tradición y modernidad: política, economía, sociedad (Siglos XIX y XX)*, Siglo XXI, 2009.

nuzialità e fecondità tendono ad avere più o meno brusche riduzioni, per fattori economici, sociali in seno alla crisi stessa.

La dinamica negativa della natalità è stata, in Spagna da più di un decennio, il risultato di un effetto combinato di una minore fecondità e di una riduzione del numero di donne in età fertile. Infatti, il numero medio di figli per donna, si è attestato nel 2011 a 1,36, in lieve aumento rispetto a 1,23 nel 2000. L'età media della maternità, è in costante aumento dal 1981 (quando era di 28,2 anni), e nel 2011 ha raggiunto i 31,5 anni, ponendo la Spagna, come l'Italia (31,3 anni) e l'Irlanda (31,3), ai primi posti nel panorama europeo. Questo risultato è da ascrivere sicuramente al maggiore coinvolgimento della componente femminile nei percorsi formativi e nel mercato del lavoro come del resto confermano i dati relativi all'aumento del tasso di attività femminile passato dal 39,9% del 2000 al 52,9 del 2011, in tutte le regioni³¹⁴. A livello ripartizionale, ci sono regioni come Murcia (62%), le Baleari (69%), la comunità di Madrid (64%) e la Catalogna (62%), che hanno dei tassi di attività, decisamente superiori rispetto ad altre, come la Galizia (52%) e alle Asturie (57%). In riferimento alla tabella 5.1, si nota come anche il tasso di mortalità, abbia registrato una lieve riduzione negli ultimi anni, e se si analizza la speranza di vita alla nascita, si riscontra che essa ha raggiunto nel 2011 i 79,2 anni per gli uomini e gli 85 anni per le donne (nel 1991 era di 73 anni per gli uomini e di 80 anni per le donne). Come l'Italia e la Francia, la Spagna, è tra i Paesi, con la più alta speranza di vita, a testimonianza dei rilevanti risultati raggiunti in campo medico-sanitario ed economico. Se si analizza la speranza di vita nelle singole Comunità Autonome, si rilevano forti differenze tra una regione e l'altra: i valori più elevati si ritrovano nella comunità di Madrid (82,9 anni), la Comunità de Navarra (82,8), Castiglia e Leon (82,5). Al contrario, le Comunità con la minore speranza di vita sono Andalusia (80,2), Asturia (80,8), Ceuta (78,5). Dato che la speranza di vita fornisce una misura dello stato sociale, ambientale e sanitario in cui versa una popolazione, ed è inversamente proporzionale al tasso di mortalità, si può desumere che le regioni che hanno una più elevata speranza di vita, sono anche quelle in cui c'è migliore qualità della vita e più efficienti strutture sanitarie.

³¹⁴Sanchèz Fernandèz J., Sanchèz Maldonado J., *Fecundidad y actividad economica de las mujeres en España*, in «Estadística Española», Vol. 50, n. 169, 2008, pp. 431-453.

Per quanto riguarda il tasso di nuzialità³¹⁵, nell'arco del 2011, si rileva che in Spagna esso ha continuato a scendere fino a far registrare 3,50 matrimoni ogni 1000 abitanti, in confronto ai 5,1 registrati nel 2002. In linea con i valori europei, in Spagna l'età media del matrimonio si attesta nel 2011 a 33 anni per le donne e 36 anni per gli uomini. Nel 2011, nel 19,8% dei matrimoni celebrati, uno dei due coniugi era straniero. Va ricordato, inoltre, che nel 2011, il 2,2% dei matrimoni celebrati sono stati tra persone dello stesso sesso³¹⁶.

Le trasformazioni e i cambiamenti della popolazione spagnola, comuni agli altri Paesi dell'Unione europea, hanno riguardato un progressivo invecchiamento della popolazione e un decremento della natalità, così come avvenuto per altro in Italia. Le dinamiche negative riguardo la crescita della popolazione sono state in parte compensate dai flussi migratori, non solo in termini di nuovi residenti, ma anche con riferimento al contributo degli stranieri alle nuove nascite.

La Spagna si configura, infatti, come uno dei più giovani Paesi d'immigrazione all'interno dell'Europa comunitaria³¹⁷. Come sostiene Cachòn, con l'inizio del nuovo millennio, si è entrati in quella che lui definisce la "terza tappa del processo migratorio"³¹⁸, contraddistinto da «un'intensificazione e una diversificazione dei flussi

³¹⁵ Il tasso di nuzialità è il rapporto tra il numero di matrimoni celebrati nell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000.

³¹⁶ Dal 2005 la legislazione spagnola riconosce infatti, i matrimoni tra persone dello stesso sesso; Legge 13/2005 che ha modificato l'art. 44 del codice civile spagnolo.

³¹⁷ Nel 2010, l'incidenza degli stranieri in Spagna era pari al 12,3%, quasi il doppio della media europea (6,5%); in questo modo si colloca al quinto posto della graduatoria dei 27 Paesi, dopo Lussemburgo, Lettonia, Estonia e Cipro. Occorre sottolineare d'altra parte che al Padrón Municipal (l'equivalente delle Anagrafi italiane) possono iscriversi anche i cittadini stranieri irregolari, quindi il tasso del 12,3% include stranieri regolari ed irregolari.

³¹⁸ Seguendo Cachòn ci sono altre due fasi prima del 2000. La prima fase si conclude nel 1985. L'immigrazione è soprattutto europea (circa il 65% degli stranieri residenti nel 1981), latino-americana (circa il 18%) o nordamericana (7%) e solo il 10% è di provenienza africana e asiatica. In questa fase il fattore determinante dell'immigrazione degli extraeuropei è stata l'espulsione dai rispettivi Paesi d'origine (in molti casi per motivi politici). La seconda fase va dal 1986 al 1999 e indica la Spagna come un possibile Paese di destinazione. I cambiamenti sociali che si sono registrati in Spagna dalla metà degli anni '80, fanno apparire una "nuova immigrazione": nuova per le aree di provenienza e per il livello di sviluppo di queste (incominciando dall'Africa e in particolare dal Marocco); nuova per cultura (ad esempio le religioni non cristiane come l'Islam); nuova per i caratteri fenotipici (arabi, neri e asiatici) che li rendono facilmente identificabili fra la popolazione; nuova per le motivazioni economiche degli immigrati e per la presenza di un effetto chiamata dal mercato del lavoro spagnolo (che influirà sui gruppi di marocchini e di latino-americani, ma in questo caso con delle caratteristiche diverse rispetto alla prima fase). L'elemento scatenante di questa fase è il "fattore attrazione" che produce un "effetto chiamata" dalla logica della ristrutturazione stessa del mercato del lavoro che si registra in quegli anni in Spagna, e da un notevole mutamento del livello di desiderabilità dei lavoratori autoctoni. Per una lettura approfondita si veda Cachòn Rodríguez L., *La inmigración en Españoles desafíos de la construcción de una nueva sociedad*, in «Migraciones», n. 14, 2003, pp. 219-304.

migratori che hanno portato ad istituzionalizzare il fenomeno; l'aspetto più significativo risiede nel cambiamento dell'opinione pubblica rispetto al tema degli stranieri, nei conflitti legati all'immigrazione, nei dibattiti politici in merito alla questione, nel voler costruire un sistema di gestione dei flussi migratori, e nell'affrontare il tema dell'integrazione sociale degli immigrati»³¹⁹. La questione legata all'immigrazione insomma si è consolidata come «una questione politica, o meglio come una delle questioni politiche chiave nel panorama spagnolo degli ultimi anni»³²⁰.

Alla fine del 2011 i cittadini stranieri residenti in Spagna, hanno raggiunto il livello di circa 5 milioni di persone (5.251.094) di cui il 40% proveniente dai Paesi dell'Unione europea. L'evoluzione della presenza straniera in Spagna è molto simile a quella che ha interessato l'Italia³²¹, poiché il Paese iberico ancora alla fine degli anni '70 era prevalentemente un paese di emigrazione piuttosto che di immigrazione. Dal 1981 al 1993, il numero di immigrati è duplicato da meno di 200 mila a circa 400 mila. Nel 1998 gli stranieri hanno raggiunto la quota di 800 mila persone; ma l'incremento più significativo si è registrato nel corso degli anni 2000 raggiungendo nel 2008 4 milioni di stranieri residenti³²². Come si evince dalla tab. 5.2, l'immigrazione in Spagna, a partire dai primi anni del 2000 ha riguardato flussi molto intensi ed ha incluso progressivamente maggiori popolazioni ed etnie, sia dell'Europa, sia dell'America e dell'Africa. Se si guardano le dinamiche interne ai flussi dall'estero si può osservare che negli ultimi tre anni è aumentato il numero degli immigrati provenienti da Paesi dell'Unione Europea, mentre sono diminuiti gli stranieri provenienti da altri Paesi³²³.

³¹⁹ Cachón Rodríguez L., *La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial*, in «Política y Sociedad», Vol. 45, n.1, 2008, p. 220. La traduzione in italiano della citazione spagnola è stata elaborata dalla sottoscritta, così come per le successive citazioni dirette.

³²⁰ De Lucas J., *Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España*, in De Lucas J, S. Peña, A. Solanes, *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*, Germania, 2002, pp. 33.

³²¹ Tra i primi contributi sulla presenza straniera in Italia vedi Maciotti M.I., Pugliese E., *Immigrati in Italia*, Laterza, 1993.

³²² Pérez Infante J. I., *Luces y sombras del mercado de trabajo en España: problemas, situación y tendencias*, in «Economía Industrial», n. 367, 2008, pp. 35-49.

³²³ Izquierdo Escribano A., León Alfonso S., *La inmigración hacia dentro*, in «Política y Sociedad», Vol. 45, n. 1, 2008, pp.11-39.

Tab. 5.2 – Numero di stranieri residenti in Spagna per area di provenienza; anni 1999 – 2011; valori assoluti e valori percentuali.

Aree	Anni						
	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
	v.a.						
Unione Europea	328.793	376.757	500.284	797.836	1.523.361	1.848.598	2.134.375
Extra comunitari	471.837	731.208	1.145.699	1.939.995	2.454.523	2.934.391	3.116.719
Resto d'Europa	24.181	35.765	59.916	108.625	137.884	159.035	171.867
Africa	213.012	304.149	432.662	649.251	841.211	994.696	1.098.599
Sud America	149.571	283.778	514.485	986.178	1.215.351	1.458.442	1.456.391
Nord America	17.138	15.020	16.163	17.052	19.256	20.572	37.669
Asia	66.922	91.552	121.455	177.423	238.770	299.743	349.240
Oceania	1.013	944	1.018	1.466	2.051	1.903	1.815
Apolidi	699	1.095	1.028	1.101	1.130	8.243	1.138
TOTALE	801.329	1.109.060	1.647.011	2.738.932	3.979.014	4.791.232	5.251.094
	v. % di colonna						
Unione Europea	41,0	34,0	30,4	29,1	38,3	38,6	40,6
Extra comunitari	58,9	65,9	69,6	70,8	61,7	61,2	59,4
Resto d'Europa	3,0	3,2	3,6	4,0	3,5	3,3	3,3
Africa	26,6	27,4	26,3	23,7	21,1	20,8	20,9
Sud America	18,7	25,6	31,2	36,0	30,5	30,4	27,7
Nord America	2,1	1,4	1,0	0,6	0,5	0,4	0,7
Asia	8,4	8,3	7,4	6,5	6,0	6,3	6,7
Oceania	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Apolidi	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ministerio de Trabajo e Inmigración, (2012).

Facendo riferimento alla composizione dei flussi per nazionalità possiamo isolare quindi, tre principali aree di provenienza verso il paese iberico. Se negli anni '90, si trattava soprattutto di cittadini immigrati dai Paesi europei, successivamente l'immigrazione più massiccia ha riguardato i Paesi dell'Africa, dell'America Latina (in particolare da Colombia e Ecuador) e in misura minore dell'Asia. L'immigrazione marocchina è quella che più di altre ha trovato un naturale canale di passaggio verso la Spagna attraverso le Isole Canarie, Ceuta e Melilla. Per quanto riguarda l'immigrazione sud americana, essa è dovuta, ad un altro tipo di legame, ovvero quello storico-culturale che lega la maggior parte dei Paesi del continente Sud Americano alla Spagna come conseguenza della colonizzazione avvenuta tra i secoli Cinquecento e Seicento.

L'atteggiamento della Spagna nei confronti dell'immigrazione in generale e verso quella africana e sud americana, in particolare, in generale è favorevole ma resta un argomento piuttosto dibattuto nel Paese. La rapidità con cui si è sviluppato il fenomeno, lascia ancora aperte questioni di accettazione sociale degli immigrati da parte della

popolazione autoctona; secondo diversi studi³²⁴, infatti, ci sono caratterizzazioni negative specifiche che riguardano tanto l'immigrato marocchino, quanto quello sud americano, che non accennano a diminuire con la stabilizzazione del fenomeno migratorio³²⁵. Molti autori infatti, affermano che nonostante si rilevi un'apertura della legislazione spagnola verso gli immigrati, probabilmente, una maggiore integrazione degli stessi, risulterebbe positiva anche alla luce dell'andamento stazionario delle dinamiche demografiche, per le quali, soggetti immigrati ben integrati e nella società di accoglienza, potrebbero essere una risorsa allo sviluppo economico e sociale presente e futuro della nazione³²⁶. Va inoltre considerato che se la Spagna, infatti, è stata per molto tempo tendenzialmente favorevole all'immigrazione latino-americana, ha mostrato una maggiore chiusura verso quella africana³²⁷. In generale, seguendo Pereda, Actis e De Prada, «un gruppo immigrato considerato positivamente è quello che deriva dai Paesi più sviluppati; invece, per l'immigrazione proveniente dal Terzo Mondo si pensa che essa possa contribuire ad aumentare i tassi di disoccupazione (...) Da alcuni studi fatti dal CIS (Centro de Investigación Sociológica), gli immigrati del Terzo Mondo hanno l'appellativo di “*atrasados*”, ossia arretrati. Nello specifico, all'interno di questa caratterizzazione comune si stabiliscono discriminazioni gerarchiche in base alla nazione di provenienza; per quanto riguarda gli africani essi sono considerati lavoratori, non superbi né taccagni o crudeli; i latinoamericani sono anch'essi considerati lavoratori

³²⁴ Tra gli altri si segnalano: Campo Ladero M. J., *Opiniones y actitudes de los españoles ante el fenómeno de la inmigración*, CIS (Centro de investigaciones sociológicas), 2004; Mula Gomez A., *Actitudes ante la inmigración en los adolescentes y en los jóvenes*, Club Universitario, 2011. Gimeno Gimenez L., *Actitudes Hacia la Inmigración: Relación Entre Las Investigaciones Cualitativas y Cuantitativas*, CIS (Centro de investigaciones sociológicas), 2001.

³²⁵ Si segnala in particolare, Gonzalez Fernandez R., Lozano Maneiro B., Castien Maestro J. I., *Psicosociología del estigma. Ensayos sobre la diferencia, el prejuicio y la discriminación*, Universitas, 2008, si vedano nello specifico pp. 259-272. Inoltre si segnala la lettura di uno studio condotto in tre Paesi dell'Unione Europea, nel quale si spiega come all'interno di 3 fabbriche automobilistiche (rispettivamente ai tre Paesi) e in un'industria tessile della Spagna, emergano dei sentimenti chiusi o aperti rispetto alla multiculturalità. Si mostra come in alcuni casi, si sviluppino la xenofobia, il razzismo e l'intolleranza. Birsl U., Bitzman R., Solè C., *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, 2004.

³²⁶ Tuttavia seguendo Checa e Arjona, gli spagnoli temono gli immigrati, poiché si sentono minacciati dal cambiamento della loro identità culturale e dalla competizione a livello lavorativo. Checa J. C., Arjona A., *Españoles ante la inmigración: el papel de los medios de comunicación*, in «Revista Científica de Educomunicación», n° 37, V. XIX, 2011, pp. 141-149.

³²⁷ Balaguer Callejón F., *I diritti degli stranieri in Spagna*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», n. 2, 2003, pp. 662-677.

ma piuttosto cialtroni e scansafatiche; in ultimo gli arabi sono depositati delle peggiori qualità: crudeli, scansafatiche, poco onesti e sinceri»³²⁸.

Questa diversa attenzione nei confronti delle comunità è immediatamente osservabile in relazione al posto occupato nella struttura dell'occupazione dagli immigrati e dalle immigrate dei diversi Paesi di provenienza. Come in Italia, infatti, gli immigrati ricoprono occupazioni in genere poco qualificate e spesso all'interno del mercato del lavoro nero: «alla fine gli impieghi che occupano gli immigrati sono quelli con peggiori condizioni, meno retribuiti, più precari, che hanno meno opportunità di crescita professionale e più sfruttamento; questo accade perché per i lavori migliori, ossia quelli che richiedono una maggiore qualificazione c'è già una fila di disoccupati spagnoli disposti ad occuparli»³²⁹.

Nel complesso, i cambiamenti demografici che hanno interessato la Spagna, lungo la seconda metà del XX secolo, sono intrinsecamente relazionati con i mutamenti della struttura familiare della società spagnola; le evoluzioni della popolazione, al pari degli altri Paesi europei condizionano inevitabilmente le tendenze proprie del mercato del lavoro, nel quale, la manodopera immigrata e il ruolo attivo della donna nei processi lavorativi, rappresentano le maggiori novità³³⁰.

5.2 Il mercato del lavoro spagnolo tra aumento della partecipazione femminile e incremento dell'occupazione a termine

Negli ultimi quarant'anni, la società spagnola ha registrato importanti trasformazioni socioeconomiche. La modernizzazione delle strutture produttive e il crescente orientamento estero per le attività economiche sono stati gli aspetti principali dell'importante sviluppo e della riduzione notevole delle differenze con gli altri Paesi dell'Unione Europea. Durante questa fase di espansione economica, tra gli altri, due sono gli elementi di novità nelle dinamiche occupazionali: una forte domanda di lavoro seguita da aumento dell'occupazione nel settore delle costruzioni³³¹ e una crescita del

³²⁸ Pereda C., Actis W., De Prada M. Á., *Eldesafio intercultural. Españoles ante la inmigración*, in Eliseo A. et al., *La inmigración extranjera en España, Los retos educativos*, in «Collection Estudios Sociales», Fundació la Caixa, 2000, p. 184.

³²⁹ Villena Rodríguez M., *Demografía, mercado de trabajo y política de inmigración - España vs. UE*, in «Revista del Ministerio de Trabajo y asuntos sociales», n. 61, 2004, p. 28

³³⁰ Sanchis E., *Trabajo y paro en la sociedad postindustrial*, Ces, 2008.

³³¹ L'espansione del settore delle costruzioni si sviluppa in seguito ad una legge, la Ley 6/1998, cosiddetta "Ley del Suelo" (legge del suolo), emanata dal Governo del presidente Aznar, al fine di

tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro³³²: basti pensare che alla fine degli anni '80, il tasso di attività femminile si attestava intorno al 32,5%, nel 2000 al 40% per arrivare al 53% nel 2010.

L'avvento della crisi economica, ha però scosso gli equilibri ponendo fine al «miracolo spagnolo», generando ripercussioni negative sul tasso d'occupazione. Infatti, nonostante il tasso d'attività continui a crescere costantemente, anche per la componente femminile, il tasso di occupazione è diminuito rapidamente di sei punti percentuali, passando dal 54% nel 2007 al 47% nel 2011, e ha colpito in particolare gli uomini, probabilmente a causa dell'andamento negativo del settore delle costruzioni in cui questa componente si è ritrovata maggiormente occupata prima della recessione.

La caratteristica dell'impatto della crisi che emerge con maggiore forza, anche nel contesto europeo, è il drammatico aumento del tasso di disoccupazione, che è salito dal 2002 al 2011 di 10 punti percentuali risultando la più alta percentuale di disoccupazione all'interno dell'Unione Europea (tab. 5.3).

Tab. 5.3 – Tasso di disoccupazione, tasso di attività, tasso d'occupazione in Spagna; anni 2002-2011.

Anni	Tasso di disoccupazione	Tasso d'attività	Tasso di occupazione
2002	11,5	54,2	48,0
2003	11,5	55,5	49,2
2004	11,0	56,4	50,2
2005	9,2	57,4	52,1
2006	8,5	58,3	53,4
2007	8,3	58,9	54,0
2008	11,3	59,8	53,0
2009	18,0	60,0	49,2
2010	19,8	60,0	48,0
2011	21,6	60,0	47,0

Fonte: INE (2012).

Si tratta di una disoccupazione che riguarda in particolar modo i giovani, le donne, gli immigrati, e i disoccupati adulti con basso titolo di studio, specie nelle aree

ampliare il terreno urbanizzabile in tutta la penisola iberica, prevedendo altresì l'introduzione di deduzioni e agevolazioni fiscali sull'acquisto della prima casa. La legge, fu emanata per due motivi: il primo era che nella Spagna della fine degli anni '90, si assisteva ad un deficit strutturale di abitazioni, per cui c'erano meno appartamenti e case, rispetto alla domanda, che apparteneva soprattutto ai giovani che volevano emanciparsi dal contesto familiare. Il secondo motivo che spinse la formulazione della legge fu motivato dal voler ridurre l'arbitrarietà dei Comuni nel definire l'edificabilità di una zona. Per ulteriori approfondimenti si consiglia la lettura: Bernardos Domínguez G., *¿Cómo Invertir con éxito en el mercado inmobiliario?*, Netbiblo, 2007.

³³² De Pablo Escobar L., Martínez Torres M., Gómez De Antonio M., *Precariedad económica y participación laboral. Análisis desde la perspectiva de género*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, 2004.

meridionali del Paese³³³. I giovani ad esempio, sono particolarmente penalizzati in un contesto lavorativo altamente precario e frammentato. Nello specifico, se si analizzano le diverse classi d'età, i giovani tra i 16 e i 19 anni, riportano un tasso di disoccupazione pari al 64,4%, mentre per quelli tra i 20 e i 24 anni, il tasso di disoccupazione si riduce lievemente al 42,2%. Come afferma Criado, e come mette in evidenza anche Reyneri, per il contesto italiano³³⁴, quando si parla dei giovani da un punto di vista occupazionale, non bisogna intendere il gruppo "giovani", come entità omogenea, in cui i soggetti presentano tutte le stesse caratteristiche: «ci sono gruppi distinti di giovani, definiti per struttura di capitale, classe sociale di appartenenza, traiettorie sociali e attitudini differenziate che hanno a che fare con lavori molto differenti. L'età cronologica non permette in nessun caso di studiare bene il fenomeno dell'occupazione e della disoccupazione giovanile. Basta infatti guardare ad alcuni dati e studi rispetto al legame tra sistema educativo e mercato del lavoro per vedere subito che i giovani che non sono un gruppo omogeneo e che non si rapportano allo stesso modo ai problemi dell'inserimento lavorativo. In Spagna ad esempio, esiste una forte correlazione tra origine sociale e livelli di studio che si ripercuote di riflesso sull'occupazione»³³⁵. Ne consegue che molto spesso, per alcuni giovani, specie per quelli che posseggono bassi titoli di studio, l'occupazione coincida con condizioni di sfruttamento e precarietà, in cui «si transita nella terra di nessuno tra lavoro e disoccupazione, e prevalgono incertezza, vulnerabilità, e irreversibilità»³³⁶.

La componente femminile, rappresenta, con i giovani, un ulteriore gruppo di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro che con la crisi economica ha visto ridursi le opportunità di inserimento. In termini generali il crescente numero di donne nella popolazione attiva, è un elemento rilevante, poiché riflette sia la tendenza comune della composizione dei mercati del lavoro nei Paesi sviluppati, sia l'evoluzione del ruolo femminile nella società contemporanea che vede la donna capace di combinare

³³³ Ortega A., Ocana Montalban C., Moldes Farelo R., *Paro y Exclusion y Politicas de Empleo: Aspectos Sociológicos*, Tirant to Blanch, 2004.

³³⁴ Martin Criado E., *Los empleos y los paros de los jóvenes* in «Cuadernos de relaciones laborales», n. 11, 1997, p. 173-201. Per la letteratura italiana si confronti Reyneri E., *op. cit.*, 2011, in particolare p. 176.

³³⁵ Martín Criado E., *op. cit.*, p. 173.

³³⁶ Du Bois-Reymond M., López Blasco A., *Yo-yo transitions and misleading trajectories: towards Integrated Transition Policies for young adults in Europe*, in López Blasco A., Mc- Neish W., Walther A., *Young people and contradictions of inclusion*, Policy Press, 2003, p.20.

dedizione professionale e obblighi familiari³³⁷. Nonostante il maggiore coinvolgimento nel mercato del lavoro da parte delle donne, l'obiettivo di Lisbona di raggiungere un tasso d'occupazione pari ad almeno il 60%, non è stato raggiunto, e continuano a «resistere gli ostacoli per il raggiungimento di una parità di genere in ambito lavorativo e occupazionale»³³⁸. Alla dinamicità del tasso d'attività femminile, che è cresciuto di circa venti punti percentuali dal 1980, infatti, non vi è stato un riscontro altrettanto vivace né da parte della società nel suo complesso (trasformazioni nell'organizzazione sociale e del lavoro, incremento dei servizi pubblici specifici) né da parte del versante maschile nel senso di farsi carico del lavoro domestico familiare³³⁹.

Nonostante la maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, compresa quella delle donne con maggiori livelli di istruzione, i meccanismi discriminatori di genere che operano all'interno del mercato del lavoro spagnolo sono rimasti intatti. Ci riferiamo in particolare al fatto che le donne sono maggiormente presenti nell'economia informale e nel lavoro a tempo parziale³⁴⁰.

Negli anni della crisi economica, la componente femminile dell'occupazione impiegata con contratti di lavoro atipici ha visto diminuire le opportunità di lavoro, come si evidenzia tra l'altro nella tab. 5.4, e si è confermata l'esistenza di una segregazione occupazionale orizzontale, che le vede impegnate soprattutto in attività vincolate all'immagine e ai ruoli tradizionalmente assegnatele: educazione, servizi personali e sociali, lavori domestici, lavori legati al commercio del vestiario, ecc.³⁴¹.

La Tab. 5.4, infatti, mostra come, negli ultimi dieci anni, l'occupazione, sia essa a termine che a tempo indeterminato, interessi principalmente la componente maschile, evidenziando il perpetuarsi di forme di discriminazione di genere nell'occupazione; in ogni caso bisogna tener presente che se l'occupazione maschile a tempo indeterminato negli ultimi dieci anni, ha oscillato tra il 38% e il 40% dell'occupazione totale, quella femminile, ha subito un incremento rilevante, aumentando di quasi dieci punti percentuali dal 2002. Per quanto riguarda inoltre il contratto a termine, si può notare

³³⁷ Aguilar E., Lozano C., Moreno I., Pèrez A., *Entre la tradición y la innovación: políticas de empleo femenino y desarrollo rural*, in «Sociología del Trabajo», n. 65, 2009, pp. 111-136.

³³⁸ De la Cruz S., *Dualidad social y sexual*, in «Fundamentos en humanidades», n. 4, 2001, pp. 131.

³³⁹ Carrasco Bengoa C., *Mujeres y trabajo: entre la invisibilidad y la precariedad*, in AA. VV. *Mujer y Trabajo: entre la precariedad y la desigualdad*, Consejo General del Poder Judicial, 2008.

³⁴⁰ Maruani M., *La construcción social de las diferencias de sexo en el mercado de trabajo*, in «Revista de Economía y Sociología del Trabajo», nn. 13-14, 1991, pp. 129-137.

³⁴¹ Ribas Bonet M.A., *Mujer y trabajo en la economía social*, Ces, 2005.

come per la componente maschile, la sua incidenza sia diminuita di quasi 10 punti percentuali dal 2002, mentre risulta quasi invariata per la componente femminile.

Tab. 5.4- Occupati per genere e tipo di contratto; anni 2002-2011; valori percentuali.

<i>Anni</i>	<i>Uomini</i>		<i>Donne</i>	
	<i>Contratto tempo indeterminato</i>	<i>Contratto tempo determinato</i>	<i>Contratto tempo indeterminato</i>	<i>Contratto tempo determinato</i>
2002	40,1	21,7	24,6	13,6
2003	39,9	21,3	25,2	13,5
2004	39,5	21,0	25,9	13,5
2005	38,9	21,2	26,2	13,8
2006	38,9	20,5	26,9	13,7
2007	39,5	18,9	28,3	13,3
2008	40,1	16,6	30,0	13,2
2009	41,2	13,7	32,8	12,3
2010	40,8	13,3	33,7	12,2
2011	40,9	12,7	34,5	11,9

Fonte: INE (2012).

Anche per gli immigrati, la crisi ha comportato un elevato livello di disoccupazione, attestato al 32,9% nel 2011, cioè più di 15 punti percentuali in più rispetto al 2002 (14,5%). Gli immigrati quindi, nelle congiunture economiche, sono tra i soggetti più penalizzati e stanno subendo gli effetti della crisi in maniera estremamente negativa. Seguendo Rinken, Galera Pozo, Alvarez-Sotomayor e Cortes Sanchez, ad aver risentito maggiormente degli effetti della crisi sono soprattutto gli immigrati sud-americani³⁴², in genere più giovani, con un livello educativo più basso e generalmente con poca esperienza lavorativa. Queste caratteristiche condizionano il tipo di occupazione a cui essi possono accedere, e li pone in una posizione particolarmente vulnerabile in periodi di recessione³⁴³. I dati, infatti, configurano una maggiore precarizzazione dei rapporti di lavoro e una riduzione notevole delle ore lavorate che in vari casi nasconde un aumento del lavoro sommerso³⁴⁴. Con l'intensificarsi della crisi economica, gli immigrati hanno subito una riduzione occupazionale proprio in quei settori che, negli anni pre-crisi, hanno assistito ad una maggiore incidenza del lavoro straniero, ossia l'industria (in

³⁴² Si ricorda che in Spagna, i sudamericani costituiscono nel 2011 quasi il 28% della popolazione straniera residente.

³⁴³ Rinken S., Galera Pozo A.G., Álvarez-Sotomayor A., e Cortés Sánchez M., *El (des) empleo inmigrante en España en tiempos de crisis económica. Un examen empírico de tres factores explicativos*, in «Sociología del trabajo», n. 72, 2011, pp. 63-96.

³⁴⁴ INE, *Anuario estadístico de España 2011*, Madrid, 2012.

particolare il settore delle costruzioni) e l'attività di cura in ambito domestico (che attualmente sconta la complessiva riduzione dei redditi e la maggiore difficoltà economica delle famiglie).

Il deterioramento dell'occupazione è riscontrabile soprattutto in alcuni settori specifici come quello dell'edilizia che fino alla crisi economica aveva espresso una forte domanda di lavoro; come si può notare dalla tab. 5.5, l'occupazione nelle costruzioni, a partire dal 2007 si contrae pesantemente, generando una forte disoccupazione specie tra le persone con bassi livelli di istruzione.

Con la crisi economica, ha avvento infatti la cosiddetta «*Burbuja inmobiliaria*», ossia bolla immobiliare che trae la sua origine dalla citata legge di Aznar del 1998.

Con l'istaurazione della suddetta legge, si è facilitato l'ingresso di speculatori nel mercato immobiliare, e si è cominciato a costruire su ampie zone della penisola iberica, favorendo una forte richiesta di manodopera in questo settore. Anche, imprese e famiglie spagnole hanno investito nei primi anni del duemila nel settore immobiliare che credevano in grado di portare guadagni a costi accessibili. Tuttavia col tempo, la domanda è rallentata a causa del concatenamento di diversi fattori: la difficoltà a trovare nuovi investitori disposti ad acquistare i beni immobili ad un prezzo divenuto troppo elevato; la vendita di chi aveva già acquistato con lo scopo di monetizzare il guadagno che nel frattempo era maturato; la situazione economica che peggiorata nell'ambito di una crisi globale, aveva fatto svanire le prospettive di guadagno che si erano ipotizzate.

Così, da un eccesso di domanda nel comprare case si è passati ad un eccesso di vendite dettato da un ribasso del loro valore. Negli ultimi cinque anni molte famiglie e molte imprese spagnole non sono più riuscite a pagare i loro debiti, ossia i loro mutui sulla casa, che nel frattempo sono aumentati a dismisura, e altre persone impiegate nel settore dell'edilizia, si sono ritrovate disoccupate a causa della scarsa domanda di lavoro³⁴⁵.

Oltre alla perdita occupazionale nel comparto dell'edilizia, durante la fase recessiva, inoltre, settori come l'industria e l'agricoltura, negli ultimi dieci anni, si è ridotta la loro incidenza sugli occupati, in maniera sempre più incisiva, rispettivamente di 2 e 10 punti percentuali (tab. 5. 5).

³⁴⁵ Rodríguez López J., *El colapso de la burbuja inmobiliaria y sus consecuencias* in «Temas para el debate», n. 177-178, 2009, pp. 76-78. Si veda anche, J. F. Bellod Redondo, *Crecimiento y especulación inmobiliaria en la economía española*, in «Estudios de economía política», n. 8, 2007, pp. 59-84.

Tab. 5.5 - Occupati per settore di attività in Spagna; anni 2001-2011; distribuzione percentuale.

Anni	Settore economico			
	Agrario	Industria	Costruzioni	Servizi
2001	6,5	19,7	11,6	62,2
2002	6,0	19,2	11,9	62,9
2003	5,7	18,5	12,2	63,6
2004	5,5	17,9	12,5	64,1
2005	5,3	17,3	12,4	65,0
2006	4,8	16,7	12,9	65,7
2007	4,5	16,0	13,3	66,2
2008	4,0	15,3	11,0	69,6
2009	4,2	14,4	9,7	71,8
2010	4,1	14,0	9,0	72,9
2011	4,5	14,2	7,2	74,4

Fonte: INE (2012).

Si osserva, invece, una dinamica occupazionale positiva per quel che riguarda il settore dei servizi che in Spagna conferma un'espansione continua, seppur lenta. Come in Italia, dagli anni '70, la crescita dell'occupazione spagnola, non si deve sostanzialmente all'industria o all'agricoltura, ma piuttosto all'incremento delle attività terziarie e allo sviluppo del *welfare* ³⁴⁶.

Le riforme politiche che si sono sviluppate a partire dal 1978 hanno, infatti, favorito la creazione di una serie di servizi sociali di carattere pubblico che hanno contribuito a favorire dinamiche positive in una prospettiva sociale e del mercato del lavoro. Tuttavia lo sviluppo del terziario non è stato accompagnato da un aumento parallelo della produttività e questo riflette uno dei problemi interni al settore: se da una parte le attività finanziarie e i sub-settori vincolati alle telecomunicazioni hanno avuto un buon incremento della produttività, al contrario il commercio e i servizi sociali hanno un peso minore in quanto a produttività³⁴⁷.

All'interno del mercato del lavoro spagnolo, emerge con forza l'aspetto legato alla contrattazione a termine, che in Spagna detiene uno dei tassi maggiori d'Europa. La Spagna, infatti, con la riforma del mercato del lavoro del 1984³⁴⁸ ha cominciato un profondo processo di flessibilizzazione. Dopo la riforma il ritmo di espansione del lavoro a carattere temporale è stato piuttosto rapido tanto che nel 1987, a tre anni dalla

³⁴⁶ Martín Artiles A., Kohler H. D., *Manual de Sociología del trabajo y de las relaciones laborales*, Delta, 2007.

³⁴⁷ Requeijo González J., *Economía española*, Delta Publicaciones, 2006.

³⁴⁸ Si fa riferimento alla Legge n. 32 del 2 agosto 1984.

riforma, il tasso della *contrattazione a termine*³⁴⁹ è già del 18%, aumentando ulteriormente oltre il 33% nel 94 e attualmente nel 2011, rappresenta uno dei valori più alti d'Europa con il 25,3% dei lavoratori con contratti a termine, secondo solo alla Polonia (il cui tasso si attesta nel 2011 al 26,9%). I contratti a termine, essendo economicamente più vantaggiosi per gli imprenditori, hanno avuto una marcata espansione, divenendo, da molti anni, una caratteristica peculiare del sistema spagnolo, e nonostante l'Unione Europea abbia ritenuto che l'uso di questo tipo di contratti fosse eccessivo, le imprese spagnole, continuano a frazionare il lavoro attraverso segmentazioni contrattuali, determinando così una bassa protezione del lavoratore precario³⁵⁰. Secondo Kovács e Conceição una parte sostanziale delle forme flessibili di lavoro in Spagna è precaria perché si tratta di lavoro instabile, mal pagato e poco riconosciuto il che implica la riduzione dei diritti sociali e l'assenza di prospettive di carriera professionale³⁵¹.

Il ricorso a lavori flessibili, come ad esempio sono i lavori temporali e i lavori a tempo parziale, incidono principalmente nel settore dei servizi a basso livello di produttività e tendono a veder occupati principalmente donne e giovani. Secondo Toharia, «l'uso della *contrattazione a termine* in Spagna e la conseguente segmentazione del mercato del lavoro, si deve in buona misura, anche se non totalmente, a fattori relazionati alla domanda di lavoro. In Spagna i contratti a tempo determinato incidono maggiormente in determinati settori come l'edilizia, l'agricoltura e il turismo e in determinati gruppi di persone, generalmente meno qualificate»³⁵².

La *contrattazione a termine* quindi, incide gravemente sulla segmentazione del mercato del lavoro, che divide, così come ampiamente osservato nel caso italiano (anche se la crisi ha contribuito a ridurre queste differenze a causa della vastità dei soggetti che si ritrovano senza lavoro o con un lavoro precario), i soggetti che hanno un'occupazione più o meno stabile nel mercato del lavoro, da quelli che non hanno occupazione e/o navigano nel mercato del lavoro precario e senza tutele. Per Dolado e

³⁴⁹ Il tasso di *contrattazione a termine*, è una traduzione nostra del termine spagnolo “*tasa de temporalidad*”; esso rappresenta un indicatore che misura la qualità del lavoro in relazione alla stabilità del lavoro. Si ottiene dal rapporto tra i lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato e il totale dei lavoratori dipendenti. INE, *Encuesta de Población Activa. Metodología 2005*, Madrid, 2008.

³⁵⁰ Ojeda Avilès A., Gorelli Hernandez J., *Los contratos de trabajo temporales*, Iustel, 2006.

³⁵¹ Kovács I., Da Conceição Cerdeira M., *Calidad de empleo: quiebra generacional versus quiebra societal?*, in «Sociología del trabajo», n. 66, 2009, pp. 73-106.

³⁵² Toharia L., *El mercado de trabajo en España: situación y perspectivas*, in «CIm Economía», n. 4, 2004, p. 96.

Felgueroso, una delle principali conseguenze della crisi è l'acuirsi della segmentazione del mercato del lavoro a discapito dei lavoratori precari: al persistente dualismo tra lavoratori con contratti a tempo indeterminato e lavoratori con contratti a tempo determinato si aggiungono le differenze tra le persone che hanno opportunità lavorative e quelle che non ne hanno. Secondo gli autori, infatti, paragonando la segmentazione del mercato del lavoro ad un semaforo, in primo luogo c'è il segmento dove si incontrano i lavoratori contrattualizzati e autonomi, ossia quelli che stanno stabilmente all'interno del mercato del lavoro. Il secondo segmento costituito dai lavoratori che pur non possedendo un posto di lavoro stabile, sono integrati in un circuito di lavori e il proprio capitale umano non risente della disoccupazione anche se gli impieghi con cui hanno a che fare sono intermittenti, di bassa qualità o con salari ridotti. Il terzo tipo di segmento riguarda le persone che pur non avendo un lavoro lo cercano attivamente però non posseggono un'esperienza lavorativa recente e quindi si trovano fuori dal mercato del lavoro. Il quarto segmento è costituito da persone inattive che vorrebbero lavorare ma non cercano lavoro attivamente. Nell'ultimo segmento si trovano le persone inattive che non possono lavorare, tra cui rientrano i lavoratori disabili o in prepensionamento. Consapevoli del fatto che nel mercato del lavoro si muovono diversi gruppi di soggetti, secondo gli autori Dolado e Felgueroso, la crisi si è innescata soprattutto nel gruppo appartenente al segmento due perché si tratta di persone che transitano continuamente dalla disoccupazione ad un impiego di carattere temporale e molte volte vanno a riempire le file dei disoccupati di lunga durata³⁵³.

In definitiva quindi, la crisi senza dubbio ha dato origine a nuove forme di povertà e ha rafforzato altre già esistenti e «diventa difficile incontrare gruppi di popolazione che non abbiano sofferto in alcuna maniera dell'instabilità dell'attività economica e del lavoro; inoltre gli indicatori lasciano pochi dubbi su quali sono stati i gruppi di lavoratori che hanno sofferto maggiormente la distruzione di posti di lavoro»³⁵⁴. Si tratta delle donne, dei giovani, dei soggetti meno qualificati e degli immigrati. In Spagna si profila, dunque, un modello di segmentazione all'interno del mercato del lavoro che

³⁵³ Dolado J. J., Felgueroso F., *La imparable segmentación de nuestro mercado de trabajo*, in <http://www.fedeablogs.net/economia/>, 1 maggio 2011.

³⁵⁴ Laparra M., Perez Eransus B., *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Caritas Española, 2011, p. 23.

appare replicato rispetto a quello italiano e che interessa gli stessi soggetti deboli del mercato del lavoro che pagano le conseguenze della crisi.

In conclusione della situazione descritta e analizzata, si avanza l'ipotesi che il modello italiano di disoccupazione, affrontato nel terzo capitolo, sia in realtà replicabile rispetto al contesto spagnolo, poiché riguarda le stesse caratteristiche e va ad incidere sulle stesse componenti "deboli" della popolazione, in aree specifiche del Paese, ossia quelle meridionali, come l'Andalusia. I giovani in Spagna rappresentano il gruppo più vulnerabile al rischio della disoccupazione, specie se si fa riferimento alle giovani donne o ai giovani immigrati. L'analisi del mercato del lavoro spagnolo e italiano consente inoltre di affrontare anche la questione dell'impatto della disoccupazione sia da un punto di vista sociale, che da un punto di vista economico³⁵⁵. In Spagna, così come in Italia, infatti, ci sono milioni di persone che non riescono ad ottenere uno stato a cui aspirano, non importa se per necessità o per desiderio di realizzazione professionale, generando condizioni di insicurezza sociale ed economica, che spesso sfociano nella povertà e nell'esclusione sociale. Se si considera che il lavoro infatti, resta l'elemento centrale nell'esperienza di vita di un individuo, non si può eludere dal riflettere sugli effetti psicologici ed emotivi che la mancanza di un lavoro può provocare. Ciò accade in particolar modo nei giovani, la cui difficoltà nell'incontrare un lavoro o lo svolgimento di lavoretti saltuari, protraendo la dipendenza economica dalla famiglia e ritardando la fuoriuscita dal contesto familiare, genera non pochi disagi psicosociali nell'individuo.

5.3 Il mercato del lavoro in Andalusia: l'evidenza dei divari territoriali e la penalizzazione della componente giovanile

L'Andalusia situata nel sud della penisola iberica, è la seconda regione più grande per quanto riguarda la superficie ed è la prima regione in quanto a popolazione³⁵⁶.

L'Andalusia quindi influenza considerevolmente in termini economici e sociali, le dinamiche occupazionali dell'intera nazione. La regione si caratterizza economicamente per una scarsa industrializzazione, per una forte incidenza del terziario e per una

³⁵⁵ Espluga J., Lemkow L., Baltiérrez J., Kieselbach T., *Desempleo juvenil, exclusion social y salud*, Icaria, 2004. Per la letteratura italiana, si consiglia la lettura di: Morlicchio E., *Povero? No disoccupato*, in «Politica ed economia», n. 12, 1987, pp. 71-75.

³⁵⁶ Possiede una superficie territoriale di 87.000 km² pari al 17% di quella totale del paese. Nel 2011, vi abitavano più di 8 milioni di persone, pari al 17% della popolazione spagnola.

maggiore presenza del settore agricolo che contribuisce con il 10% alla formazione del Pil locale.

Per quanto riguarda il settore agricolo, ad esempio, si riscontra un modello tradizionale di produzione con uno scarso livello di industrializzazione, una bassa meccanizzazione, insufficienti canali di distribuzione e commercializzazione e bassi investimenti in ricerca. Se quindi l'agricoltura, fino al 1977, costituisce ancora il 15% del Pil, ad oggi, risulta essere un settore che ha minore incidenza sulla ricchezza del territorio regionale, anche se a livello nazionale l'Andalusia costituisce una delle regioni in cui l'agricoltura ha ancora un peso rilevante sull'economia locale. Infatti, nonostante l'introduzione di nuove tecnologie nei processi produttivi e il minor peso assunto dall'agricoltura rispetto agli altri settori economici, la proporzione di occupati in agricoltura è comunque superiore in Andalusia rispetto alla media spagnola (tab. 5.5).

Tab. 5.5. - *Principali indicatori del mercato del lavoro della Spagna e della regione dell'Andalusia; anni 2004-2007-2011. Valori in migliaia e valori percentuali.*

	2004		2007		2011	
	Andalusia	Spagna	Andalusia	Spagna	Andalusia	Spagna
<i>Attivi</i>	3.248,20	19.271,70	36.926,00	22.302,50	39.857,00	23.134,60
<i>Occupati</i>	2.686,60	17.240,40	3.228,40	20.510,60	2.752,70	18.156,30
<i>% occ. in agricoltura</i>	8,3	5,5	6,3	5,1	7,1	3,3
<i>% occ. industria</i>	10,2	18,6	11,3	15,2	9,3	14,4
<i>% occ. costruzioni</i>	16,4	12,2	15,4	13,3	7,6	8,8
<i>% Occ. servizi</i>	66,1	65,4	6,5	67,8	77,4	75,5
<i>Tasso attività</i>	54,4	56,3	56,6	59,6	59,4	60,2
<i>Tasso occupazione</i>	44,7	50,2	49,2	54,4	40,7	47,3
<i>Tasso di disoccupazione</i>	17,2	11,1	13,2	8,3	30,1	21,1

Fonte: Epa-Ine, 2012.

Seguendo Martinez, la scarsa presenza industriale, nella regione resta concentrata solo in alcune aree come quelle di Siviglia, Huelva e Cadice, in cui le attività risultano polarizzate in pochi sub settori quali ad esempio la chimica e l'alimentazione. Con la crisi degli anni 70, si è avuta in Andalusia una progressiva deindustrializzazione, senza che in realtà, ci fossero mai stati i presupposti per un'industrializzazione simile a quella della Catalogna o dei Paesi Baschi³⁵⁷. La nascita del settore terziario, ha rappresentato

³⁵⁷ Martínez Romero M.F., *Origen y causas del subdesarrollo andaluz*, in Atti del convegno, I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía; Andalucía en el umbral del siglo XXI, 24-25 aprile, Jerez, 1997, pp. 104-110.

un ipotetico “rifugio di capitali” su cui investire, e una risorsa attraverso cui si potessero creare positive dinamiche occupazionali; in altre parole, in Andalusia, così come per la regione Campania, l’incremento del terziario, non è stato successivo al pieno sviluppo dell’industrializzazione, come è invece avvenuto in altri Paesi europei come ad esempio il Regno Unito e la Germania³⁵⁸. Tuttavia una dinamica positiva per la regione, è costituita dal fatto che è stata ed è ancora beneficiaria di investimenti stranieri soprattutto in servizi e costruzioni.

Di fronte quindi ad un’economia tendenzialmente debole, e destrutturata, le dinamiche del mercato del lavoro, appaiono controverse e per certi aspetti in controtendenza rispetto alle regioni più sviluppate, come Madrid, Catalogna, Paesi Baschi, ecc.

Ad oggi, il settore dei servizi, rappresenta in linea con i valori nazionali quello che esprime la maggiore domanda di lavoro e che più di ogni altro contribuisce all’occupazione regionale, registrando un incremento rispetto al 2007, di quasi 10 punti percentuali nel 2011. Come si evince dalla tabella 5.5, l’occupazione all’interno del settore delle costruzioni, invece ha registrato una forte caduta tra 2008 e il 2011, e l’agricoltura e l’industria rappresentano nella regione, a conferma di quanto espresso in precedenza, settori meno influenti sull’occupazione regionale.

Se si fa riferimento ai principali indicatori del mercato del lavoro in Andalusia, si nota come nonostante il tasso d’attività cresca costantemente³⁵⁹, il tasso d’occupazione rispetto al 2007 (anno in cui si attestava al 49%), è diminuito di ben 9 punti percentuali nel 2011 (anno in cui si attesta al 40%). L’Andalusia, in comparazione con il territorio nazionale, presenta quindi, nette differenze nei livelli occupazionali, e se addirittura si confronta il tasso di occupazione andaluso con quello delle regioni più ricche, come Madrid, Navarra, Paesi Baschi, Catalogna, i divari nelle dinamiche dell’occupazione raggiungono i 10 punti percentuali³⁶⁰.

Come sostiene Mulas e Fernandez, il livello dell’occupazione in Spagna e Andalusia, a prescindere dalla crisi economica è comunque stata tradizionalmente molto modesto

³⁵⁸ Reyneri E., *op. cit.*, Vol. II, 2011, p. 10.

³⁵⁹ Il Rapporto di statistica annuale, anno 2012, mette in rilevanza che il tasso d’attività femminile in Andalusia ha avuto una rilevante crescita negli ultimi anni, passando dal 42% nel 2005 al 50% nel 2011. INE, *op. cit.*, 2012.

³⁶⁰ Nel 2011 la Comunità di Madrid ha registrato un tasso di occupazione pari al 53%, i Paesi Baschi il 51%, Navarra il 52%.

rispetto al resto dell'Unione Europea e nonostante «gli enormi passi avanti fatti negli ultimi decenni, non bisogna dimenticarsi che il tasso di attività è stato sempre basso, soprattutto nella popolazione femminile e a ciò si sono sempre accompagnati tassi di disoccupazione molto alti»³⁶¹.

Così come in Campania, in Andalusia si riscontrano tassi di disoccupazione, infatti, molto elevati rispetto alla media nazionale; il nodo della disoccupazione andalusa, come conferma Vallecillo, si sviluppa secondo due fattori: uno di carattere soggettivo, legato alle caratteristiche socio demografiche della popolazione attiva che in periodi di crisi colpisce alcuni cittadini piuttosto che altri (i giovani ad esempio), l'altro di carattere territoriale in quanto la disoccupazione andalusa presenta valori differenti rispetto alle altre regioni spagnole. La caratterizzazione del livello di disoccupazione esistente in Andalusia non si esaurisce pensando ad essa come una conseguenza della distruzione del lavoro per cause relative all'andamento economico, ma si spiega attraverso l'incapacità di creare lavoro allo stesso ritmo con cui cresce la popolazione attiva, quindi dall'incapacità di adeguarsi alle nuove tendenze socio-demografiche della regione³⁶².

In Andalusia, il tasso di disoccupazione continua ad interessare, in maniera più grave rispetto alla media nazionale, la componente femminile e giovanile; basti pensare che nel 2011, le donne con meno di 25 anni hanno registrato un tasso di disoccupazione pari al 52%, e gli uomini della stessa classe d'età il 57%. Quanto detto fino ad ora, mette in evidenza una problematica che si è riscontrata nel mercato del lavoro campano: l'Andalusia, contraddistinta, da tassi di disoccupazione elevati rispetto alle altre regioni, sperimenta una discriminazione nel mercato del lavoro, soprattutto in tempo di crisi, verso le fasce deboli della popolazione quali giovani, donne ed immigrati. E ciò è particolarmente tangibile se si fa riferimento alle modalità contrattuali che vengono utilizzate in regione verso questi gruppi³⁶³. Alle donne in Andalusia è generalmente applicato il contratto a tempo parziale che sembra essere un'opzione che consente di svolgere il doppio ruolo; l'impiego a tempo parziale è, infatti, spesso votato e scelto dalle stesse donne per la conciliazione fra esigenza familiare e indipendenza economica,

³⁶¹ Mulas Granados C., Fernández Sánchez R., *El empleo en España frente al reto de la Estrategia 2020*, in «Cuadernos del mercado del trabajo», n. 6, 2011, p. 10.

³⁶² Vallecillo Gamez M. R., *Políticas de Empleo y Nuevos Territorios de la Regulación: Discursos y Prácticas para un Modelo de Gestión Regional-Local*, in «Monografías de Temas Laborales», n. 49, 2011, pp. 1-464.

³⁶³ Ricordiamo che gli aspetti della segmentazione del mercato del lavoro rispetto a giovani e donne verso i quali vengono utilizzate forme contrattuali precarie riguarda anche la Campania.

ma si rivela pernicioso per la qualità e la stabilità del lavoro femminile poiché può rappresentare una trappola per il pieno sviluppo della sua professionalità³⁶⁴.

L'Andalusia inoltre è caratterizzata dal maggiore ricorso rispetto alle altre regioni di contratti a tempo determinato, assieme alla Catalogna e alla Comunità di Valencia, specie in settori come il turismo, l'agricoltura e l'industria. Guardando i dati che interessano la regione, si può notare che la «*tasa de temporalidad*» è, nel 2011, quasi del 34%, e riguarda in modo rilevante i giovani, soprattutto con bassi livelli di scolarizzazione e gli immigrati, specie nel settore dell'agricoltura. Si deve considerare, infatti, che la regione, si caratterizza per essere la principale destinazione spagnola degli immigrati (17%)³⁶⁵, a fronte del 13% della Comunità di Madrid e il 15% della Catalogna. Gli immigrati quindi sia per il richiamo delle attività agricole, sia per quelle nel turismo, trovano un mercato di sbocco nelle attività meno qualificate. Tuttavia in tempo di crisi, come si è già detto, essi sono i primi ad essere esclusi dal mercato del lavoro e ad essere penalizzati in un contesto che strutturalmente non presenta molteplici alternative e opportunità. Come affermano Martinez e Prior, «la segregazione occupazionale della popolazione immigrata e l'essere relegati in lavori precari, costituisce la realtà lavorativa in cui si districano gli stranieri in Andalusia [...] la popolazione immigrata qui, viene occupata in settori dove c'è una bassa offerta di lavoro autoctona, caratterizzati da bassi salari, estesi orari lavorativi, assenza di contratti, di diritti e di protezione sociale. La flessibilità lavorativa e il cambiamento continuo degli impieghi, limita anche le possibilità di integrazione sociale»³⁶⁶.

La questione quindi è che, oltre alla debole domanda di lavoro, in Andalusia, nel momento in cui si concretizza la possibilità di un impiego, gli imprenditori scelgono il contratto a termine, soprattutto per i giovani, le donne, gli immigrati che maggiormente subiscono la precarietà e la segmentazione.

In realtà il problema della disoccupazione, in particolare di quella giovanile, femminile e immigrata, in Andalusia dipende dai livelli di formazione e studio. Come si evince dalla tab.5.6, l'Andalusia, assieme a Ceuta e Melilla, e le isole Baleari, è stata

³⁶⁴ Ramos Martin N. E., Blázquez Cuesa M., *Contrato de trabajo a tiempo parcial en los Países Bajos: solo para mujeres?*, in «Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales», n. 66, 2007, pp. 143-159.

³⁶⁵ Il 50% degli immigrati residenti in Andalusia viene da Paesi dell'Unione Europea, tra cui Italia, Francia, Regno Unito, Germania, Romania e il 21% dai Paesi del Sudamerica.

³⁶⁶ Martínez Martín R; Prior Ruiz J. C., *La inserción socioprofesional de los inmigrantes en Andalucía*, in «Papers:Revista de sociologia», n. 96 (3), 2011, p. 909.

caratterizzata sempre da un alto tasso di abbandono scolastico che interessa soprattutto i giovani uomini. In parte ciò si può spiegare dal fatto che l'esplosione del settore della costruzione avvenuto dalla fine degli anni '90 fino al 2006, ha attirato, come detto in precedenza, i giovanissimi ragazzi che in vista della forte domanda di lavoro, hanno abbandonato gli studi. Come d'altronde afferma Martinez, la lieve diminuzione nel 2010 del tasso di abbandono scolastico può confermare questa tesi³⁶⁷. Tuttavia, attualmente, questa componente della forza lavoro si ritrova disoccupata e con inadeguati livelli di istruzione; da questa problematica si può anche comprendere l'enfasi posta dalle istituzioni pubbliche rispetto alla formazione professionale e alle politiche attive del lavoro che promuovono l'occupazione in particolare per le fasce più giovani della popolazione, attraverso esperienze caratterizzate dalla compresenza di formazione e lavoro che contribuiscano ad accrescere competenze e conoscenze³⁶⁸.

La situazione occupazionale quindi secondo Martin e Lope, potrebbe migliorare solo aumentando il livello formativo professionale della manodopera che presenta ancora importanti carenze. L'adozione di nuove tecnologie e nuovi processi produttivi nell'economia sono possibili solo se ci si dota di personale maggiormente qualificato adattando la domanda all'offerta di lavoro. Questo risulta essere uno dei compiti più difficili poiché molti soggetti disoccupati senza adeguati livelli di istruzione, non sono facilmente collocabili nel mercato del lavoro regionale³⁶⁹.

³⁶⁷ Ossia il fatto che in seguito alla crisi del settore della costruzione e la relativa domanda di lavoro, i soggetti più giovani, di fronte ad una domanda di lavoro complessivamente debole, preferiscono seguire i percorsi formativi. Martínez García J. S., *Comunidades autónomas y política educativa*, in «Viejo Topo», n. 296, 2012, pp. 44-47.

³⁶⁸ Pérez Cuerno J. M., *Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes*, in «Revista universitaria de ciencias del trabajo», n. 9, 2008, pp. 337-384.

³⁶⁹ Martín Artiles A., Lope Peña A., *Las relaciones entre formación y empleo: ¿que formación para que empleo?*, in «Economía y sociología del trabajo», nn. 27-28, 1995, pp. 254-266.

Tab.5.6 - *Abbandono educativo prematuro per sesso e comunità autonoma della popolazione dai 18 ai 24 anni che non ha completato gli studi di istruzione secondaria superiore e non segue percorsi di formazione; anni 2000, 2005 e 2010.*

REGIONI	TOTALE			UOMINI			DONNE		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Andalusia	35,5	37,9	34,7	41,4	43,6	40,3	29,5	32,1	28,7
Aragón	21,9	23,0	23,7	25,7	30,0	27,1	18,0	15,4	20,3
Asturie	21,8	20,1	22,3	28,2	25,0	26,6	15,5	15,1	17,9
Baleari	42,0	39,3	36,7	51,7	46,5	42,6	32,3	31,7	30,7
Canarie	34,1	30,5	30,4	40,4	34,2	37,0	27,9	26,6	23,5
Cantabria	22,8	21,8	23,9	28,7	26,4	30,1	16,7	16,8	17,4
Castiglia e León	21,6	25,7	23,3	29,5	31,2	27,3	13,5	19,8	19,2
Castiglia-La Mancha	35,8	36,5	33,2	42,8	44,2	42,7	28,6	28,2	23,0
Catalogna	29,1	33,1	29,0	34,7	40,7	34,6	23,3	25,1	23,2
Comunità Valenziana	32,7	32,1	29,2	38,9	39,6	33,3	26,6	24,4	25,0
Estremadura	41,0	37,0	31,7	48,9	44,6	38,5	33,2	28,7	24,3
Galizia	29,2	23,0	23,1	37,3	29,5	27,8	21,1	16,3	18,3
Madrid (Comunità di)	19,6	26,0	22,3	22,9	28,3	26,3	16,2	23,6	18,4
Murcia (Regione di)	39,2	39,4	35,5	46,8	45,5	40,0	31,1	32,9	30,6
Navarra (Comunità Forale di)	16,4	18,4	16,8	19,8	18,6	23,4	12,7	18,3	10,1
Paesi Baschi	14,7	14,5	12,6	19,8	18,7	13,3	9,5	9,9	11,9
Rioja (La)	26,1	29,0	28,1	29,4	38,8	27,7	22,6	19,1	28,4
Ceuta e Melilla	37,5	44,4	40,7	43,2	45,9	45,9	31,3	42,9	35,6
TOTALE	29,1	30,8	28,4	35,0	36,6	33,5	23,2	24,9	23,1

Fonte: Ministerio de Educacion, Salud y Deporte, (2011).

L'incapacità di creare nuovo impiego e di trovare mercato di sbocco per l'eccedenza dell'offerta è uno dei problemi maggiori del mercato del lavoro andaluso. In più come si è potuto desumere, l'offerta di lavoro è contraddistinta altresì da gruppi in possesso di bassi livelli formativi, il che complica la loro collocazione sul mercato del lavoro.

L'Andalusia quindi riproduce i nodi del mercato del lavoro che in generale si riscontrano generalmente anche in Campania. A questo proposito, vanno fatte, tuttavia, alcune differenze. Innanzitutto, si deve precisare che in Andalusia, la componente immigrata contrariamente a quello che accade in Campania, risulta essere la più numerosa della nazione contribuendo quindi positivamente alle dinamiche demografiche di scarsa natalità.

In Campania invece, la presenza straniera, così come già analizzato nel capitolo tre «è stata inferiore rispetto a quella registrata dalle regioni Centrosettentrionali [...] C'è una maggiore capacità di attrazione degli stranieri provenienti dall'estero rispetto alle aree più dinamiche del Paese che sono in grado di esprimere una significativa domanda

di lavoro immigrato in posizione di regolarità e relativa stabilità dell'impiego. Inoltre si riscontra una maggiore difficoltà a trattenere i nuovi venuti e la scarsa capacità di richiamo di quelli presenti in altre aree del Paese, a causa delle minori possibilità occupazionali e della più frequente instabilità lavorativa e insediativa, aspetti che rendono la regione, come le altre realtà del Mezzogiorno, zona di permanenza temporanea o di transito per una parte degli immigrati presenti sul territorio»³⁷⁰.

Inoltre in Andalusia, così come per la Campania gli immigrati, prescindendo dai periodi di crisi, e nonostante l'andamento occupazionale tendenzialmente negativo, riescono ad inserirsi nel mercato del lavoro nonostante gli impieghi in cui vanno ad imbattersi sono mal pagati e precari.

Analizzate le tendenze occupazionali di ambedue i contesti territoriali (Andalusia e Campania), e nonostante si ravvisino frizioni e contraddizioni comuni ai rispettivi mercati del lavoro, si deve tener conto che i due contesti non sono del tutto simili e sovrapponibili. Infatti, i divari esistenti tra le dinamiche occupazionali della Campania e il Nord dell'Italia sono molto più ampi rispetto alle differenze tra l'Andalusia e le regioni appartenenti al Centro e al Nord della Spagna. Sembra infatti che il Nord Italia ed in particolare alcune regioni, (come la Lombardia, il Veneto, la Valle d'Aosta, l'Emilia Romagna), abbiano tendenze occupazionali molto simili ai Paesi del Nord Europa (ricordiamo ad esempio che il tasso d'occupazione emiliano supera il 70% nel 2010, e il tasso di disoccupazione del Trentino è del 4,3% nel 2010). Altresì il centro e il nord della Spagna, non sembrano avere tendenze occupazionali simili a quelli del Nord dell'Italia e del Nord dell'Europa (ad esempio il tasso di occupazione della Catalogna nel 2010, non supera il 51%)

Ciò significa che il Nord dell'Italia, è caratterizzato da tendenze occupazionali maggiormente favorevoli rispetto al nord della Spagna. Altresì, in Campania le frizioni che appartengono al mercato del lavoro, sono per qualche verso simili se non peggiori rispetto a quelle andaluse (il tasso di occupazione campano nel 2011 si attesta intorno al 39% e quello andaluso nel 2011 è del 40%) e ciò fa dedurre che i divari regionali italiani sono molto più ampi e gravi rispetto a quelli spagnoli.

³⁷⁰ De Filippo E., Strozza S., *Le migrazioni interne degli stranieri in Italia*, in «Sociologia del lavoro», n.121, 2011, pp.186-187.

5.4 Un'altra riforma del mercato del lavoro in Spagna: stessi problemi, stesse soluzioni?

Alla luce delle problematiche del mercato del lavoro spagnolo descritte nei paragrafi precedenti, nel 2011, si è assistito ad un cambio di direzione del governo presieduto dal Partito Popolare (centro destra), guidato da Mariano Rajoy, che ha presentato nel 2012 un'importante riforma del mercato del lavoro. Mariano Rajoy è stato il successore di José Luis Zapatero che ha governato la penisola iberica dal 2004 al 2011. La riforma del mercato del lavoro operata dal suo governo nel 2012 è caratterizzata da una molteplicità di misure; come fa notare Villalòn «se si riflette sulle potenziali ripercussioni sul mercato del lavoro e sulle relazioni tra la domanda e l'offerta, si comprende presto che la riforma vuole avere un carattere strutturale, ossia una volontà di persistenza nel tempo. In Spagna, negli ultimi anni, si sta vivendo un intenso processo di modificazioni normative per intensità e estensione; gli stessi specialisti in materia di lavoro, fanno fatica a districarsi fra le varie misure (corrette, derogate e abrogate) nella propria legislazione in materia di lavoro»³⁷¹.

Consapevoli che in questa sede non è possibile fare un excursus normativo dei provvedimenti in materia di occupazione e politiche attive del lavoro, anche perché in parte ne parleremo nel successivo capitolo 6 dedicato alle politiche del lavoro spagnole, si presentano gli ultimi provvedimenti legislativi in materia di occupazione di Zapatero e l'attuale riforma del mercato del lavoro di Mariano Rajoy.

Un provvedimento molto rilevante degli ultimi anni di crisi, è costituito dalla legge 35/2010³⁷², di misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro. Questa riforma, nasce dall'esigenza di porre argine al fenomeno della disoccupazione, la quale già dai primi anni della crisi, ha mostrato un aumento considerevole rispetto agli altri Paesi europei. I punti focali su cui si è concentrata la legge, riguardano da una parte, una maggiore facilità nel licenziamento, e dall'altra una serie di incentivi alle assunzioni.

Infatti, nell'articolo 10, si stabiliscono forme di incentivo alle imprese nel caso in cui si contrattualizzino a tempo indeterminato fasce deboli della popolazione come i

³⁷¹ Villalòn J.C., *Hacia una nueva concepción de la legislación laboral*, in «Monografías de Temas laborales», n. 115, 2012, p. 13.

³⁷² Di cui si tratteranno particolari disposizioni nel prossimo capitolo, dedicato all'evoluzione delle politiche del lavoro in Spagna.

lavoratori disoccupati tra i 16 e i 30 anni, i disoccupati di età superiore ai 45 anni, i lavoratori dell'azienda stessa che hanno contratti atipici da più di tre anni.

Se da un lato viene promossa l'occupazione, dall'altra vengono resi più facili i licenziamenti per motivi economici, tecnici, di produttività, nel caso cioè, in cui ci sia una diminuzione degli utili aziendali. Inoltre è previsto il licenziamento per quei lavoratori che manchino dal posto di lavoro per più del 20% delle giornate lavorative nel corso di 2 mesi consecutivi o del 25% in 4 mesi non consecutivi considerando un periodo di 12 mesi.

Altro provvedimento recente è rappresentato dal decreto legge 10/2011, di misure urgenti per la promozione dell'occupazione giovanile a tempo indeterminato grazie anche alla riqualificazione professionale delle persone che non usufruiscono della protezione per la disoccupazione. In particolare nel decreto legge, nell'art. 1 si incentiva l'utilizzo del contratto di formazione e apprendistato (*contrato para la formación y el aprendizaje*), che rappresenta, come in Italia, un contratto con pieni diritti lavorativi e di protezione sociale, coniugando nel percorso lavoro e formazione al termine del quale, viene rilasciata una qualifica professionale per i giovani che abbiano un'età compresa fra i 16 e i 25 anni.

Con l'aumento sostanziale del numero di disoccupati (che nel 2012 ha riguardato più di cinque milioni di persone), il nuovo presidente del governo Mariano Rajoy, ha posto in essere una nuova riforma del mercato del lavoro il cui testo è contenuto nel *Regio Decreto - Legge 3/2012*³⁷³.

Come ha commentato il Ministro dell'Economia De Guindos, essa è in effetti tra le più aggressive riforme in tema di mercato del lavoro che la Spagna abbia mai sperimentato³⁷⁴. Vengono toccati dalla riforma tutti i principali pilastri del diritto del lavoro e del sistema di relazioni industriali, concentrando l'attenzione particolarmente su due aspetti ossia i licenziamenti resi più facili e meno costosi, e ulteriori misure di *flexicurity*. Con riferimento al primo aspetto, quello dei licenziamenti, si interviene su più fronti. L'indennità per licenziamento senza giusta causa si riduce da 45 a 33 giorni per anno di impiego, e per un massimo di 24 mesi (non più 42). Inoltre, come si era anticipato già con la riforma contenuta nella legge n. 35 del 2010 di Zapatero, se dai

³⁷³ Boletín Oficial del Estado, n. 36, 11 de febrero de 2012, pp. 12483-12546.

³⁷⁴ Per i commenti del ministro di veda rispettivamente alla riforma: http://economia.elpais.com/economia/2012/02/09/actualidad/1328813960_314077.html

risultati dell'impresa dovesse emergere una situazione economica negativa, come l'esistenza di perdite, o la diminuzione persistente di almeno 9 mesi consecutivi degli utili, il licenziamento diventerebbe per giusta causa, con conseguente indennità a 20 giorni per anno di anzianità, e per un massimo di 12 mesi.

Riguardo al secondo aspetto, ossia l'adozione di misure di *flexicurity*, per adattare le condizioni di lavoro alle singole realtà aziendali, il legislatore intende eliminare il sistema di classificazione dei lavoratori per categorie professionali. Una definizione più ampia dei gruppi professionali secondo il legislatore dovrebbe favorire, inoltre, la mobilità interna e concedere al lavoratore l'opportunità di acquisire esperienza anche in altri ambiti di attività in cui le sue abilità siano spendibili.

Per migliorare l'occupabilità dei lavoratori, si introduce un diritto soggettivo alla formazione se si possiede almeno un anno di anzianità a 20 ore annuali di permesso retribuito per realizzare attività formative all'interno della stessa impresa e relazionate con le funzioni aziendali svolte. Tra le misure destinate ai giovani e studiate per ridurre il tasso di disoccupazione si promuove ulteriormente il ricorso al *contrato para la formación y el aprendizaje*, introdotto con il Real Decreto-ley n. 10 del 2011. In considerazione del prolungamento dei periodi di studio, così come è avvenuto per in Campania, si è innalzata l'età massima (fino ai 30 anni) per poter accedere a questa tipologia contrattuale, fin quando il tasso di disoccupazione non si sarà ridotto al 15%. Si ammette, inoltre, che il giovane possa accedere al *contrato para la formación y el aprendizaje* anche una seconda volta in una diversa attività, in modo che possa accantonare più conoscenze e competenze.

Altro elemento di novità, della riforma, è connesso all'obiettivo di ottimizzare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, rafforzando la rete di soggetti che hanno la possibilità di intermediare tra domanda e offerta di lavoro. È in questo contesto che si colloca l'autorizzazione concessa alle agenzie di lavoro interinale di fungere anche da agenzie di collocamento. E ancora, con il fine di promuovere le assunzioni a tempo indeterminato da parte di lavoratori autonomi e piccole imprese (con meno 50 dipendenti, il che equivale al 95% del tessuto produttivo spagnolo), si introduce un nuovo contratto a tempo indeterminato, caratterizzato da un periodo di prova di un anno e da una detrazione fiscale di 3.000 euro se l'impresa assume come suo primo lavoratore un giovane di età inferiore ai 30 anni. Per incoraggiare poi ancor di più le

assunzioni di determinate categorie svantaggiate di lavoratori, tra cui i giovani, si prevede un bonus, fino a 3.600 euro in caso di assunzione di un disoccupato e fino a 4.500 se si tratta di un disoccupato di lunga durata e ha più di 45 anni.

Tra le altre misure a sostegno delle assunzioni a tempo indeterminato, possono menzionarsi anche il ripristino, a partire dal 31 dicembre 2012, del divieto di durata e proroga, oltre i due anni, dei contratti a termine; la promozione del part-time in quanto strumento che consente di abbinare il lavoro con lo studio, o con le esigenze di vita personale e familiare; la regolamentazione, per la prima volta in Spagna, del telelavoro.

Vengono infine introdotte misure per combattere comportamenti individuali di assenteismo ingiustificato, e provvedimenti per la lotta all'economia sommersa.

La riforma di Mariano Rajoy, nonostante abbia riguardato vari aspetti legati al mercato del lavoro nazionale, non è riuscita ad affrontare adeguatamente le problematiche più rilevanti per un contenimento sostanziale della disoccupazione. Non si è infatti semplificato il vasto "catalogo" dei contratti, né promosso lo sviluppo occupazionale del Paese ma si è puntato soprattutto a facilitare il licenziamento. Come infatti, afferma Estrada, «in realtà la creazione o la distruzione del lavoro dipendono dalla dinamicità della domanda e dell'offerta e dal sistema produttivo, e mai dalla difficoltà dell'imprenditore nel licenziare un dipendente [...] Il governo afferma che per lo meno, rendendo più economico il licenziamento, l'imprenditore non ha timore nel contrattare, ma non è sul licenziamento che può basarsi una riforma del mercato del lavoro».³⁷⁵

Si può, quindi, affermare che tutte le recenti riforme che si sono avute in ambito lavorativo sono accomunate da un orientamento comune verso l'incremento della flessibilità nell'ambito dell'impresa in modo che si potessero affermare le condizioni di adattamento rispetto alle richieste di produttività e competitività dell'impresa. Quindi indipendentemente dalla fazione politica che ha emanato determinate leggi si è ricorso a strumenti di flessibilità, a favore degli interessi di imprenditore. Si potrebbe addirittura pensare che tutte le riforme attuate costituiscano un continuum avente un filo conduttore comune dove l'unica differenza è la provenienza politica della legge.

Le riforme attuate sia dal governo Zapatero, e quest'ultima del governo Rajoy, hanno prodotto, dal 2010, un malcontento generale della popolazione spagnola che è confluito

³⁷⁵ Estrada A., *Qué hacemos con la política económica*, Akal, 2012, pp. 52-53.

nella formazione di un movimento che, data la massiva adesione, in breve tempo ha avuto rilevanza a livello europeo ed internazionale. Il movimento chiamato *Real Democracia Ya*, protesta contro lo stato politico, economico e sociale in cui il Paese versa. Tra le cause della mobilitazione, vanno annoverate, da un lato, le condizioni precarie e instabili in cui si trovano i giovani e, dall'altro, la disoccupazione che coinvolge soprattutto soggetti senza tutela. La mobilitazione inoltre condanna le riforme del mercato del lavoro orientate semplicemente alla disciplina della facilitazione dei licenziamenti e alla promozione dell'impiego di carattere temporaneo³⁷⁶.

³⁷⁶ In particolare si riporta e traduce letteralmente la presentazione sul sito web del movimento: «Siamo i disoccupati, i mal retribuiti, i sub-contrattualizzati, i precari, i giovani... Vogliamo un cambiamento ed un futuro degno. Siamo stanchi di riforme antisociali, che ci lasciano in disoccupazione; (siamo stanchi) del fatto che le banche che hanno provocato la crisi aumentino i prezzi dei mutui e ci portino via le nostre casse; (siamo stanchi) del fatto che ci impongano delle leggi che limitano la nostra libertà a beneficio dei più ricchi. Accusiamo i poteri politici ed economici della nostra situazione precaria e vogliamo assolutamente un cambio di rotta. Attraverso questo movimento si vogliono coordinare le azioni globali e comuni, tra tutte quelle associazioni, gruppi e movimenti cittadini che vogliono contribuire a manifestare per cambiare questa situazione». www.democraciarealya.es.

Capitolo 6

Le politiche del lavoro in Spagna tra incentivi per l'occupazione e formazione professionale

Premessa

Nell'accesso ad un impiego generalmente vige il principio dell'uguaglianza di opportunità e di non discriminazione nei rapporti di lavoro, quantunque si possono disporre per legge, riserve e preferenze rispetto alla libertà di assunzione. Ugualmente il governo può anch'esso ricorrere a misure di riserva, durata e preferenza nell'impiego, nonché adottare provvedimenti e realizzare riforme rivolte a dare stabilità del lavoro a gruppi specifici di lavoratori, garantendo l'incontro tra domanda e offerta³⁷⁷.

Alla luce delle problematiche emerse nel capitolo 5, il mercato del lavoro spagnolo è infatti caratterizzato da un *matching* tra domanda e offerta, specie per ciò che concerne alcuni gruppi svantaggiati (*desfavorecidos*), per i quali si sono susseguite riforme del mercato del lavoro che da una parte hanno modificato il ruolo delle istituzioni pubbliche e private addette ai servizi dell'intermediazione e dall'altro hanno favorito specifiche politiche attive di incentivo e sostegno all'occupazione.

Il tentativo di riformare nel suo impianto normativo il mercato del lavoro spagnolo nasce dalla consapevolezza che i tradizionali istituti di regolazione del mercato del lavoro e di protezione sociale non trovavano, alla fine degli anni '90, più riscontro in una realtà produttiva completamente mutata (il declino quasi generalizzato della grande industria ed il peso crescente assunto dall'economia dei servizi) ed in un rapporto di forza sempre più sbilanciato a favore dei datori di lavoro³⁷⁸.

Con queste premesse nasce l'attenzione verso il sistema delle politiche economiche e del lavoro (inclusi, i Servizi per l'impiego) spagnole, in cui si predispongono interventi

³⁷⁷ Di Cerbo F., *op.cit.*.

³⁷⁸ Formez, *I servizi pubblici per l'impiego in Europa*, Roma, 2005.

a sostegno della creazione di impresa e del lavoro autonomo, si definiscono piani di inserimento professionale dei disoccupati ed iniziative di formazione professionale mirata, intesa quest'ultima come strumento necessario per l'innalzamento del capitale umano e l'inserimento lavorativo.

6.1 La gestione del mercato del lavoro in Spagna tra servizi pubblici e privati

6.1.1 I Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI)

Come in altri Paesi europei la Spagna è passata da una situazione di monopolio statale nell'intermediazione nel mercato del lavoro ad una compresenza di istituzioni pubbliche e private interessate all'intermediazione tra domanda e offerta. Come scrive Juan Gorelli «l'articolo 21 della legge 56 del 2003 stabilisce infatti che l'intermediazione nel mercato del lavoro si svolge attraverso: a) i Servizi pubblici per l'impiego che agiscono direttamente o attraverso organismi che collaborano con essi; b) le agenzie di collocamento, debitamente autorizzate; c) gli altri servizi che si stabiliscono con regolamento per i lavoratori all'estero»³⁷⁹.

A partire dal 1978, la principale istituzione dedita al servizio di mediazione del lavoro è stato l'INEM (Istituto Nazionale per l'Impiego)³⁸⁰, che si proponeva, di «aiutare i lavoratori a trovare un lavoro e le imprese a contrattare i lavoratori che fossero più idonei»³⁸¹. Tra le funzioni principali cui l'istituto era chiamato a rispondere si annoverano la promozione dell'occupazione, la qualificazione, l'informazione e l'orientamento professionale, il pagamento delle prestazioni di disoccupazione. Durante il suo funzionamento e fino alla riforma del Servizio pubblico per l'impiego del 1994³⁸², le agenzie private di collocamento erano vietate, così che l'INEM possedeva il

³⁷⁹ Gorelli Hernandez J., *Servizi per l'occupazione in Spagna: dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive* in Lagala C., D'Onghia M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, 2010, p. 239.

³⁸⁰ L'INEM nasce nel 1978 con Regio Decreto, n. 36 del 16 Novembre, come organismo pubblico, con personalità giuridica propria, contraddistinto dal principio dell'unità di gestione. Nacque in un contesto storico caratterizzato da elevati tassi di inflazione e di disoccupazione, specie giovanile, femminile e di lunga durata. Per approfondimenti si consiglia la lettura di Ojeda Aviles A., *Los servicios de empleo en España (II): El Instituto Nacional de empleo*, in «Revista de seguridad social», n. 17, 1983, pp. 22-50.

³⁸¹ Art. 5.1 del Decreto Regio n. 36, del 16 Novembre.

³⁸² Legge per la promozione dell'occupazione 10/1994 del 19 Maggio (BOE - Bollettino Ufficiale di Stato del 23 Maggio)

monopolio dell'intermediazione nel mercato del lavoro³⁸³. L'INEM con il tempo è divenuto un organismo pubblico altamente burocratizzato, con grandi difficoltà di funzionamento e con scarso successo come organismo di mediazione tanto da rendere comunque prevalente l'intermediazione diretta tra lavoratore e datore di lavoro³⁸⁴.

La prima grande trasformazione del “*Servicio Publico de Empleo*” si ha con la suddetta riforma del mercato del lavoro del 1994, con la quale ha fine il monopolio pubblico a favore di un sistema di coordinamento e cooperazione tra i vari soggetti coinvolti nell'intermediazione del mercato del lavoro tra cui le agenzie private di collocamento senza scopo di lucro (DR 735/1995) e le agenzie di lavoro interinale (Legge 14/1994). Questa scelta è stata giustificata dal fatto che occorre intervenire nel mercato del lavoro molto più agili e efficaci, al fine di contrastare la disoccupazione.

Inoltre, questa riforma ha eliminato l'obbligo da parte degli imprenditori di contrattualizzare solamente attraverso l'INEM. L'obiettivo della riforma è principalmente quello di rendere più operativo e trasparente il mercato del lavoro facendo in modo che il Servizio Pubblico dell'Impiego centrasse la sua attività sui gruppi svantaggiati³⁸⁵, un po' come è accaduto in Italia con la riforma che ha condotto all'istituzione del Centri per l'Impiego (CPI) in sostituzione dei vecchi uffici di collocamento³⁸⁶. La seconda grande trasformazione del Servizio pubblico d'impiego, è rappresentata dal processo di decentralizzazione dall'INEM alle Comunità Autonome, che è iniziato nel 1992 e si è completato attraverso gli anni, con la legge n. 56 del 2003³⁸⁷. Ciò avviene a causa del progressivo protagonismo che hanno altre amministrazioni territoriali differenti da quelle statali in materia di collocamento, nonché in ragione della inefficienza dimostrata dall'INEM nel gestire azioni di

³⁸³ García Gil M. B., *Instrumentos jurídicos de la Política de Empleo*, Thomson Aranzadi, 2006.

³⁸⁴ Gorelli Hernandez J., *op. cit.*, p. 241.

³⁸⁵ Alujas Ruiz J. A., *Eficacia del servicio público de empleo en los procesos de intermediación laboral* in «Cuadernos del Mercado de Trabajo», n. 6, 2011, pp. 75-82.

³⁸⁶ Si ricorda che per ciò che concerne i Servizi per l'Impiego in Italia, il punto di svolta fondamentale è rappresentato dal Decreto Legislativo n. 469 del 1997, in cui si sancisce sia il trasferimento delle funzioni e dei compiti in materia di politiche attive del lavoro e di collocamento dallo Stato alle regioni e agli enti locali, sia la possibilità per i soggetti privati (imprese, società cooperative, enti non commerciali) di svolgere, previa autorizzazione ministeriale e con vincolo di oggetto sociale esclusivo, l'attività di mediazione tra offerta e domanda di lavoro.

³⁸⁷ In ugual modo questo è accaduto anche in Italia con il trasferimento delle competenze dal Ministero alle Province. I Servizi per l'impiego, attraverso il decreto legislativo n. 469 del 1997, sono chiamati a svolgere a livello provinciale non più solo la funzione di certificazione, ma anche di implementazione delle politiche del lavoro, della formazione e dell'orientamento, nonché della gestione del collocamento e delle politiche attive del lavoro, lasciando alla Regione la funzione di coordinamento.

intermediazione. L'obiettivo del decentramento in materia di collocamento è stato principalmente quello di raggiungere una migliore efficacia nella gestione dei poteri pubblici, considerando anche la disomogeneità e gli squilibri regionali del mercato del lavoro. Si è ritenuto infatti, che una gestione a livello territoriale, fosse più vicina alle caratteristiche proprie di ogni zona geografica del mercato, e quindi costituisse la soluzione ideale³⁸⁸. L'attività dei Servizi per l'impiego si è così andata trasformando nel tempo: se nei primi periodi l'INEM funzionava come mero trascrittore dei disoccupati/inoccupati nell'apposito registro e come unico gestore dei sussidi di disoccupazione, con il tempo è divenuto un'istituzione, in primo luogo, di promozione delle politiche attive e, in secondo luogo, di quelle passive. I principi generali che ispirano i Servizi Pubblici dell'Impiego in Spagna sono principalmente tre: a) il carattere gratuito dell'accesso per i lavoratori e per i datori di lavoro; b) il carattere pubblico che non presuppone il monopolio dell'intermediazione da parte dello Stato; c) il rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza di opportunità nell'accesso all'impiego senza alcuna discriminazione³⁸⁹.

In coerenza con i dettami dell'OECD, l'attività dei Servizi Pubblici per l'Impiego in Spagna, si incentra su un sistema integrato di politiche passive e attive, rivolte sia agli occupati che ai disoccupati. La volontà di migliorare i Servizi pubblici per l'impiego e il sistema complessivo delle politiche del lavoro, nasce dalla consapevolezza di voler realizzare: a) un sistema di Servizi pubblici per l'impiego in grado di monitorare le condizioni occupazionali dei singoli individui, di promuovere la ricerca di lavoro per coloro tra gli inattivi in età di lavoro, di offrire servizi e prestazioni economiche, e di valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro; b) un sistema di sussidi di disoccupazione universale in grado di non scoraggiare la ricerca di lavoro; c) una adeguata offerta di servizi formativi per riqualificare la forza lavoro e favorire il reinserimento di coloro i quali sono usciti temporaneamente dalle forze di lavoro; d) incentivi all'occupazione funzionali a stimolare la domanda di lavoro; e) un sistema di sostegno al reddito degli inattivi subordinato alla ricerca di lavoro.

In Spagna, è venuto così a configurarsi, secondo l'art. 21 della legge 56/2003, il Sistema Nazionale dell'Occupazione (SNO) il quale si propone di promuovere e sviluppare le politiche del lavoro, sia attive (con i soggetti dell'intermediazione) sia

³⁸⁸ Gorelli Hernandez J., *op. cit.*, p. 244.

³⁸⁹ *Ibid.*.

passive (con le prestazioni di disoccupazione). Esso è costituito dal Servizio Pubblico Statale per l'Impiego (SPEE) e i Servizi Pubblici per l'Impiego delle Comunità Autonome (SPEA). Lo SPEE si configura come un organismo autonomo rispetto all'Amministrazione Generale dello Stato, con propria autonomia di funzionamento, che in termini generali ha le seguenti competenze³⁹⁰: a) elaborare e proporre al Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale le proposte normative in materia di occupazione. Quindi sviluppare studi e analisi del mercato del lavoro che possano poi generare programmi di intermediazione e politiche attive³⁹¹ capaci di migliorare le possibilità di occupazione contribuendo a raggiungere un più elevato tenore di vita; b) elaborare il piano nazionale dell'occupazione e il piano annuale del lavoro, con l'obiettivo di pianificare la politica dell'occupazione in collaborazione con le Comunità Autonome; c) gestire in maniera esclusiva il controllo delle prestazioni di disoccupazione; d) coordinare e armonizzare tutte le attività di cui si occupano gli SPEA delle diverse Comunità autonome.

I Servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome (SPEA) sono invece organismi o enti regionali che, nei loro ambiti territoriali, si occupano della gestione dell'intermediazione del lavoro e delle politiche attive del lavoro. Tra i compiti principali, hanno quelli di³⁹²: a) realizzare azioni di supporto affinché si prospettino nuove opportunità di lavoro, sia per i disoccupati che per i lavoratori in cerca di un'occupazione; b) intermediare con il Servizio pubblico statale per l'impiego, creando una rete unica di collaborazione, grazie anche all'utilizzo di nuove tecnologie che possano facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro; c) orientare i lavoratori e le imprese rispetto al mercato del lavoro mettendo a disposizione un servizio il più personalizzato possibile; d) programmare, pianificare e gestire azioni di sviluppo del territorio che derivano dalle politiche attive del lavoro, promuovendo l'auto-impiego e la creazione d'impresa. Tale processo di decentramento territoriale e nuova organizzazione dei servizi a livello regionale, muove dal presupposto che i Servizi pubblici per l'Impiego delle Comunità Autonome siano maggiormente efficaci se sono prossimi alla realtà economico-territoriale degli utenti, e colgono con maggior

³⁹⁰ García Gil M. B., *op. cit.*, pp. 63-64.

³⁹¹ A questo scopo, secondo il Decreto Regio Legge 3/2011, è stato istituito il "Fondo di Politiche dell'Occupazione" a favore del finanziamento di azioni che implementino politiche attive del lavoro.

³⁹² Salas Porrás M., *El Servicio Público de Empleo y el Proceso Jurídico de Colocación*, in «Monografías de Temas Laborales», n. 46, 2010.

pertinenza i fabbisogni, in modo da adeguare e modulare gli interventi alle specificità dei mercati locali del lavoro³⁹³.

Con questi obiettivi, per quanto riguarda la Comunità Autonoma dell'Andalusia, tramite la legge 4/2002, è stato creato il Servizio Andaluso per l'Occupazione (SAE), le cui funzioni di intermediazione si sviluppano attraverso la Direzione Generale per l'Occupabilità che si occupa della gestione delle politiche attive per lo sviluppo locale, delle relazioni con le imprese e delle attività di orientamento al lavoro a favore dei disoccupati.

Negli stessi uffici territoriali lavorano sia il personale che rappresenta il SAE, sia i funzionari che si occupano, per conto dello SPEE, delle prestazioni di disoccupazione. In questo modo il lavoro congiunto tra le diverse entità pubbliche fa percepire meno il distacco tra funzioni differenti facilitando così un clima collaborativo e cooperativo³⁹⁴.

Dal 2007, l'attività del SPE è andata decrescendo sia per quanto riguarda le posizioni di lavoro offerte, sia per l'attivazione di contratti. Ad incidere su questi dati va anche tenuta presente la situazione di crisi economica che ha ridotto significativamente la domanda di lavoro.

I valori riportati in tab 6.1, indicano, infatti, un'attività riduttiva dello SPE per quel che riguarda i collocamenti, se si considera il numero totale di questi ultimi. Ciò è sintomatico di una crescente sfiducia nella funzionalità dello SPE come istituzione di intermediazione del lavoro. Se si analizzano i tradizionali tre indicatori utilizzati per valutare l'efficienza dei Servizi Pubblici per l'Impiego³⁹⁵, ossia il tasso delle registrazioni³⁹⁶, la «quota di mercato»³⁹⁷, e il tasso di «esito o successo»³⁹⁸, i valori

³⁹³ Alujas Ruiz J. A., *La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal*, in «Revista andaluza de trabajo y bienestar social», n. 113, 2012, pp. 105-127.

³⁹⁴ La collaborazione tra SAE e SPEE diventa cruciale quando si lavora per il disoccupato: quest'ultimo, infatti, sa che, se desidera ricevere la prestazione di disoccupazione, deve cercare attivamente un lavoro, accettando una collocazione proposta, considerata adeguata per il suo profilo professionale (secondo l'art. 231.3 della legge generale sulla sicurezza sociale). Si veda in particolare Alujas Ruiz J. A., *La eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico*, in «ICE Revista de economía», n. 841, 2008, pp. 167-180.

³⁹⁵ L'OECD, nel 1992, stabilisce che per valutare le attività e la gestione dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, bisogna riferirsi ai tre indicatori appena enunciati. OECD, *The public Employment Service in Japan, Norway, Spain and United Kingdom*, Parigi, 1993, pp. 117-151.

³⁹⁶ Il tasso delle registrazioni o di utilizzazione deriva dal rapporto tra gli imprenditori che ricorrono allo SPE e i collocamenti totali.

³⁹⁷ Per «cuota de mercado» si intende il rapporto tra il numero di collocamenti effettuati da uffici dello SPE e il numero totale di collocamenti nel mercato del lavoro.

relativi ai primi due indicatori segnalano che lo SPE ha una scarsa incidenza nell'ambito del collocamento, tanto che il tasso delle registrazioni è andato diminuendo progressivamente dal 6,2% del 2005 al 4,2% nel 2009. Il tasso di «esito» ha anch'esso un declino significativo dal 2005 al 2009 e si può addebitare ad una mancanza di adeguamento tra la domanda e l'offerta di lavoro, avendo molte volte il caso in cui i profili professionali esistenti e i requisiti formativi cercati non corrispondono, il che significa che aumentano sensibilmente le posizioni lavorative che non si riescono a coprire³⁹⁹.

Tab. 6.1 – Principali indicatori dell'intermediazione nel mercato del lavoro operato dallo SPE, anni 2005-2009; valori in migliaia e valori percentuali.

Indicatori	2005	2006	2007	2008	2009
Totale collocamenti (in migliaia)	11.740	17.699	18.059	16.297	13.977
Posizioni offerte (in migliaia)	730	973	966	659	595
Gestione del collocamento (in migliaia)	603	806	376	350	381
Tasso delle registrazioni %	6,2	5,5	5,3	4,0	4,2
Quota di mercato %	5,1	4,5	1,9	2,1	2,7
Tasso di esito %	82,5	82,8	39	53,1	64
Quota di mercato maschile %	4,1	3,7	1,7	1,7	2,5
Quota di mercato femminile %	6,3	5,5	2,5	2,6	2,9

Fonte: INEM (2010).

Un altro importante aspetto è rappresentato dalla «quota di mercato» dello SPE, che perde più di due punti percentuali rispetto al 2005 (tab. 6.2); sembra infatti che i Servizi pubblici per l'impiego, non costituiscono il canale privilegiato per la ricerca di lavoro, specie se si fa riferimento alla componente giovanile, la quale probabilmente ricorre ad altri strumenti e mezzi per la ricerca di un lavoro, come ad esempio le tecnologie informatiche. Per quanto riguarda la quota di mercato con riferimento al livello di istruzione, si può affermare che le persone che usufruiscono maggiormente dei servizi dello SPE sono quelle che hanno un basso titolo di studio, che quindi hanno bisogno in maniera più marcata di attività di formazione, orientamento e ri-collocamento (tab. 6.2).

³⁹⁸ Il Tasso di esito, così chiamato in spagnolo, indica il successo dello SPE nel collocare i soggetti rispetto alle esigenze degli imprenditori; corrisponde al rapporto tra i collocamenti gestiti dallo SPE e i posti di lavoro richiesti dagli imprenditori.

³⁹⁹ Alujas Ruiz J. A., *op. cit.*, 2011, p. 79.

Tab. 6.2 – Quota di mercato dello SPE, per classe d'età, titolo di studio e genere. Anno 2005-2009. (valori %)

	2005	2006	2007	2008	2009
Età					
< 25 anni	3,6	3,1	1,2	1,2	1,5
25-44 anni	5,3	4,6	2,0	2,0	2,6
> 45 anni	7,2	6,7	3,7	3,8	4,5
Uomini					
< 25 anni	3,3	2,9	1,2	1,2	1,7
25-44 anni	4,0	3,5	1,5	1,5	2,2
> 45 anni	6,0	5,8	3,3	3,4	4,5
Donne					
< 25 anni	4,0	3,3	1,1	1,2	1,3
25-44 anni	7,0	5,9	2,6	2,7	3,0
> 45 anni	8,6	7,9	4,2	4,3	4,5
Livello di istruzione					
Senza studi	3,8	3,0	0,3	0,3	0,5
Scuola dell'obbligo	5,6	5,5	2,9	3,0	3,5
Istruzione superiore	4,9	4,4	2,0	2,1	2,7
Università	6,3	5,0	2,3	2,3	2,8
Uomini					
Senza studi	2,8	2,3	0,2	0,2	0,4
Scuola dell'obbligo	4,7	4,5	2,4	2,5	3,1
Istruzione superiore	4,0	3,7	1,7	1,7	2,6
Università	4,8	3,9	1,6	1,7	2,1
Donne					
Senza studi	5,6	4,5	0,5	0,5	0,6
Scuola dell'obbligo	7,3	7,4	3,7	3,9	4,2
Istruzione superiore	6,0	5,3	2,3	2,4	2,8
Università	7,3	5,7	2,6	2,7	3,1

Fonte: INEM (2010).

Rispetto ai dati riferiti al genere, si nota che la «cuota de mercado» riferita alle donne supera quella degli uomini in tutti gli anni considerati, anche se progressivamente i valori tendono ad equipararsi. Tale differenza è riconducibile al fatto che negli ultimi anni, (come già analizzato nel capitolo 5) la popolazione attiva femminile è cresciuta significativamente. In definitiva si può concludere a questo proposito che l'intermediazione svolta dallo SPE, nonostante abbia un ruolo marginale rispetto ai collocamenti effettuati, ha interessato, soprattutto le donne, gli individui che hanno più di 45 anni e, in generale, quelli in possesso di bassi livelli di studio.

Se, quindi, lo SPE, non riesce ad ottemperare alla funzione di intermediare nel mercato del lavoro fra domanda e offerta, considerando per altro la recessione

economica e il livello di disoccupazione elevato, diventa comunque promotore di politiche attive del lavoro che sostengono il lavoratore durante la ricerca di un impiego.

Nel 2011, infatti, per ciò che concerne le attività realizzate dallo SPE o da altri enti in collaborazione, in relazione alle politiche attive per l'occupazione, dei 3,3 milioni di persone beneficiarie delle attività erogate, il 77,3% di essi è stato coinvolto in attività di orientamento e il 12,9% in attività di formazione. L'attenzione posta dallo SPE verso i servizi di orientamento e di formazione si spiega dal fatto che il disoccupato, ha l'obbligo, nel caso in cui voglia usufruire della prestazione di disoccupazione, di iscriversi allo SPE e di iniziare un percorso di orientamento e di riqualificazione per avere la possibilità di ri-immettersi nel mercato del lavoro⁴⁰⁰.

Su base regionale, analizzando l'attività del Servizio Andaluso per l'Occupazione (SAE), si può affermare che secondo i dati dell'*Anuario Estadístico de Andalucía*, dei circa 3,6 milioni di contratti registrati nel 2010, le richieste di impiego derivanti dal SAE hanno riguardato solo il 5% della totalità dei contratti registrati. Va in ogni modo sottolineato che, in coerenza con dati nazionali, il SAE ottiene buoni risultati nel collocare la componente femminile e le persone con un'età maggiore di 45 anni, specie se con bassi livelli di studio: questo dimostra che il SAE, come d'altronde suggerisce Gorelli, «sta svolgendo i compiti di collocamento in uno dei settori più difficili del mercato del lavoro, quello della manodopera femminile e in generale di una collettività di lavoratori che ha poche possibilità di trovare un lavoro con i propri mezzi e in tal senso è difficile la loro collocazione»⁴⁰¹. Bisogna inoltre precisare un altro aspetto rilevante: il SAE a livello regionale e lo SPE a livello nazionale, aiutano a diminuire e condizionano il tempo di attesa di un disoccupato nel trovare un altro impiego. La maggior parte dei disoccupati, come tendenza costante fino al 2009, ha impiegato da uno a sei mesi per conseguire una nuova sistemazione lavorativa, periodo di tempo che si può ritenere relativamente breve. A partire dal 2010, tuttavia, dato il momento di recessione economica, il tempo di attesa al fine di trovare un nuovo impiego è aumentato a più di un anno (tab. 6.3), mettendo a nudo l'impotenza dei servizi di intermediazione, nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, di fronte alla disoccupazione di massa che in Spagna nel 2011 ha coinvolto più di 4 milioni di persone.

⁴⁰⁰ Decreto Regio 1/1994, del 20 Giugno, art. 231.

⁴⁰¹ Gorelli Hernandez J., *op. cit.*, pp. 277-279.

Tab. 6.3 – Tempo di attesa prima dell’accesso all’occupazione in Andalusia e Spagna secondo i dati del Servizio pubblico per l’impiego, anni 2007-2011; valori %.

Anno	Periodo di tempo	Andalusia	Spagna
2007	meno di un mese	15,3	16,2
	da 1 a 6 mesi	36,3	36,9
	da 6 a 12 mesi	15,6	15,5
	più di 12 mesi	32,8	31,4
2008	meno di un mese	15,9	17,1
	da 1 a 6 mesi	39,3	40,6
	da 6 a 12 mesi	16,2	15,8
	più di 12 mesi	28,6	26,5
2009	meno di 1 mese	12,7	13,5
	da 1 a 6 mesi	37,9	40,3
	da 6 a 12 mesi	20,5	21,0
	più di 12 mesi	28,9	25,2
2010	meno di 1 mese	11,4	11,5
	da 1 a 6 mesi	33,3	34,4
	da 6 a 12 mesi	19,1	20,0
	più di 12 mesi	36,2	34,1
2011	meno di 1 mese	11,5	11,6
	da 1 a 6 mesi	33,1	33,7
	da 6 a 12 mesi	17,5	18,1
	più di 12 mesi	37,9	36,6

Fonte: INE,(2011).

A livello nazionale e regionale, i dati relativi alle attività dello SPE non confortano: emerge una scarsa incidenza dello SPE come intermediario del mercato del lavoro e una difficoltà di gestione dell’attuale periodo di recessione⁴⁰². Al di là delle valutazioni poco incoraggianti rispetto all’efficacia delle attività svolte, il Servizio pubblico di impiego è un’istituzione essenziale, per coordinare il mercato del lavoro caratterizzato dalla compresenza di vari profili professionali, e da diversificate richieste da parte delle imprese. Come scrive Suarez Cano, sarebbe necessario che il Servizio pubblico per l’Impiego offrisse migliori servizi alle imprese, identificando i candidati più adeguati, informando gli imprenditori di tutti gli strumenti da utilizzare nel momento in cui dovessero esserci posizioni da ricoprire⁴⁰³. Ciò implica, altresì, la facilitazione dell’accesso rapido dei lavoratori attraverso la rete. Inoltre, diventa necessario in questo momento storico, un maggiore coordinamento tra i differenti Servizi per l’impiego, fornendo sempre valutazioni degli interventi messi in atto⁴⁰⁴.

⁴⁰² Per un maggior approfondimento si veda SAE, *Memoria de las actividades 2011*, marzo 2012.

⁴⁰³ Suarez Cano P., *El Servicio publico de empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Economia Applicata, Università di Oviedo, 2011.

⁴⁰⁴ Alujas Ruiz J. A., *Políticas activas del mercado de trabajo en España: alcance y limitaciones*, in «Revista andaluza de relaciones laborales», n. 14, 2005, pp. 223-237.

Si può affermare che il Servizio pubblico di impiego, negli ultimi decenni ha affrontato grandi cambiamenti interni ispirati da un mercato del lavoro sempre più problematico, complesso e contraddittorio. Se si guardano i dati dei collocamenti registrati dal Servizio pubblico per l'impiego, si potrebbe giungere alla conclusione che si tratti di un organismo, inefficiente ed inefficace. Come afferma Gorelli, «certamente potrebbero agire per un miglioramento delle performance, tuttavia bisogna pensare che essi, pur potendo avere a che fare con qualsiasi domanda e offerta di lavoro, non vengono quasi mai interpellati da lavoratori con una notevole dose di competenza che cercano impieghi di una certa qualità. Spesso anche gli imprenditori si rivolgono ad agenzie di selezione o essi stessi selezionano le candidature ricevute per posta o tramite Internet. In realtà, i Servizi pubblici per l'impiego gestiscono quei lavori che sono più difficili da trovare, quelli che riguardano gruppi di persone con minore possibilità di accesso al mondo del lavoro: donne di età oltre i 45 anni, giovani senza alcuna esperienza di lavoro, disabili, disoccupati di lungo periodo. L'attività dei Servizi pubblici per l'impiego quindi, anche quando non si estenda ad un numero di lavoratori elevato, tenta di aiutare quei gruppi di persone che difficilmente possono trovare un lavoro e che in nessun modo potrebbero riuscire attraverso agenzie private o con mezzi propri. Naturalmente questo è un aspetto di cui bisogna tener conto nel momento in cui si giustifica il mantenimento stesso del Servizio pubblico per l'impiego»⁴⁰⁵.

6.1.2 I Servizi privati di intermediazione

L'evoluzione delle istituzioni incaricate dell'intermediazione fra domanda e offerta in Spagna è stata lenta e non si è svolta in forma omogenea. Come già si è anticipato nel paragrafo precedente, il governo spagnolo ha optato fin dal primo momento per una intermediazione istituzionale di carattere pubblico, mantenendo fino al 1994 il monopolio nell'ambito del collocamento. Così come per l'Italia, in Spagna si sono affiancati ai Servizi pubblici per l'impiego, diverse tipologie di servizi privati di intermediazione: le agenzie di collocamento, le agenzie interinali, le agenzie di selezione del personale, le borse lavoro, le agenzie di ricollocazione. Di seguito viene analizzata l'evoluzione che ha portato l'emergere dei vari organismi di collocamento, in

⁴⁰⁵ Gorelli Hernandez, *op. cit.*, p. 279-280.

modo da comprovarne e compararne l'efficacia in relazione anche ai Servizi pubblici per l'impiego.

Le agenzie di collocamento introdotte nel 1995⁴⁰⁶ sono state pensate come organismi in grado di collaborare con il Servizio Nazionale dell'Occupazione al fine di «aiutare i lavoratori a trovare un lavoro e gli imprenditori a contrattualizzare i lavoratori più idonei in modo da soddisfare le loro necessità»⁴⁰⁷. Congiuntamente con i Servizi Pubblici per l'Impiego, le agenzie di collocamento chiamate a realizzare funzioni di intermediazione nel mercato del lavoro, dovevano essere inizialmente senza scopo di lucro⁴⁰⁸. Tale restrizione è stata eseguita affinché esse non potessero esigere una remunerazione per i servizi attuati. L'assenza dello scopo di lucro non era, tuttavia, sinonimo di gratuità: la remunerazione infatti, era permessa per le spese di gestione dell'agenzia, ma in nessun caso potevano essere intese come profitto a favore della agenzia stessa.

A differenza dei Servizi pubblici d'impiego, le agenzie, quando sono state concepite, potevano solo avere funzioni di collocamento, formazione e selezione. In ottemperanza a questa legge, le agenzie di collocamento sono state subordinate espressamente al sistema di autorizzazione da parte dei Servizi pubblici dell'impiego che hanno coordinato l'intermediazione anche se non ne hanno più conservato più il monopolio⁴⁰⁹.

Nel 2010 le agenzie di collocamento sono state sottoposte a una nuova regolazione legislativa⁴¹⁰ che le ha definite come «entità che collaborano con i Servizi pubblici dell'impiego – con forma autonoma o meno – nelle funzioni relative all'intermediazione, alla selezione del personale, all'orientamento e all'informazione». In questo modo l'agenzia di collocamento può essere persona fisica o giuridica, pubblica o privata, con o senza scopo di lucro⁴¹¹, la cui attività, legittimata da apposita

⁴⁰⁶ Decreto Regio 735/1995, 5 Maggio.

⁴⁰⁷ Art. 1, Primo Paragrafo del Decreto Regio 735/1995.

⁴⁰⁸ L'art. 16.2 dello Statuto dei Lavoratori (Estatudo de los Trabajadores) proibiva esplicitamente l'esistenza di agenzie di collocamento con scopo di lucro.

⁴⁰⁹ Garcia Gil M. B, *op. cit.*, p. 84.

⁴¹⁰ Legge 35/2010 art. 21bis.

⁴¹¹ La modificazione relativa alla possibilità di concepire un'agenzia di collocamento a scopo di lucro è giustificata da due ragioni essenziali; la prima è che l'attività dei Servizi Pubblici dell'Impiego ha avuto scarsi risultati (nel 2011 partecipa solo per il 3,17% all'occupazione) derivanti dalla complessa situazione del trasferimento delle competenze di politica attiva a livello regionale avendo separato la gestione delle prestazioni di disoccupazione dalle politiche attive e di collocamento. La seconda ragione risiede nel fatto che anche per le agenzie di collocamento ci si aspettava una maggiore efficacia, che in realtà non c'è stata.

autorizzazione, rispetta i principi di uguaglianza, non discriminazione, trasparenza e gratuità sia per le imprese che per i disoccupati⁴¹².

L'autorizzazione di cui necessita l'agenzia di collocamento per esercitare la propria attività, viene fornita dal Servizio pubblico dell'impiego, in riferimento al territorio in cui l'agenzia sviluppa la propria attività. Vale a dire che, quando un'agenzia decide di lavorare in una Comunità Autonoma, è compito del Servizio pubblico dell'impiego Statale di concedere l'autorizzazione, mentre sarà il Servizio pubblico della Comunità Autonoma a decidere se l'ambito di attuazione dell'agenzia si limiterà solo al territorio della suddetta Comunità Autonoma.

Un ulteriore elemento di novità della nuova regolazione è costituito inoltre dall'art. 21 bis comma 5 della legge 35 del 2010, secondo cui l'agenzia di collocamento può collaborare con il Servizio pubblico d'impiego tramite la sottoscrizione di un accordo di collaborazione dove si redigono i termini di intervento dell'agenzia nell'intermediazione del mercato del lavoro.

Tramite questo iter, l'agenzia di collocamento, differentemente dal passato, ha le stesse funzioni di un'autorità pubblica, ossia ha facoltà di mediare fra domanda e offerta di lavoro, oltre che gestire programmi di occupazione o azioni di collaborazione sociale, specie per i gruppi i gruppi di soggetti svantaggiati rispetto all'inserimento nel mondo de lavoro.

Oltre alle agenzie di collocamento, vi sono le agenzie interinali (*Empresas de Trabajo Temporal - ETT*) le quali vengono per la prima volta regolate attraverso l'art. 1 della Legge n. 14 del 1994 in cui si afferma che si tratta di agenzie «la cui attività consiste nel porre a disposizione di un'impresa, lavoratori con caratteristiche temporali, contrattualizzati dall'agenzia stessa»⁴¹³. Pertanto, il lavoratore interinale viene assunto dall'agenzia per conto di un'azienda alla quale fornirà prestazione lavorativa. Sebbene il referente legale del lavoratore sia l'agenzia interinale, lo stipendio viene comunque stipulato in base ai contratti nazionali delle singole categorie (come in Italia). Dal salario non viene detratta alcuna spesa aggiuntiva a parte le tasse statali e l'agenzia non può pretendere compensi dal lavoratore per la fornitura di lavoro. L'agenzia interinale si classifica insomma come un'istituzione che non si dedica in senso stretto

⁴¹² Salas Porras M., *op. cit.*, p. 187.

⁴¹³ Lopez Balaguer M., *Contrato de trabajo y remuneración en la nueva regulación de las empresas de trabajo temporal*, Tirant to blanch, 2000.

all'intermediazione del mercato del lavoro, ma piuttosto a prestare un servizio a varie imprese. La differenza sostanziale tra le agenzie interinali e le agenzie di collocamento, sta nel fatto che queste ultime, non contrattualizzano i candidati ma si limitano a selezionare il lavoratore qualificato e a metterlo in contatto con l'impresa che provvederà a creare un contratto di lavoro. A differenza delle agenzie interinali, un'agenzia di collocamento, pur essendo un intermediario tra lavoratore e impresa, non ottiene remunerazioni rispetto al servizio che il lavoratore presta nell'azienda; inoltre effettua, a differenza dell'agenzia interinale, dei programmi specifici *ad personam*, con piani di orientamento, consulenza e bilancio delle competenze⁴¹⁴. Per sviluppare la propria attività, l'agenzia interinale deve rispondere a diversi requisiti che vanno dalla messa a disposizione di una struttura organizzativa adeguata per sviluppare le proprie attività, al possesso di un'autorizzazione amministrativa, alla mancanza di obblighi pendenti di carattere fiscale. Le agenzie interinali, devono realizzare una regolazione triangolare che vede implicati il lavoratore, l'impresa e l'agenzia stessa. Data questa relazione, si stipula un apposito contratto (*Contrato de la puesta a disposiciòn*) tra l'agenzia e l'azienda interessata, che ha come oggetto la cessione del lavoratore a favore dell'impresa. In virtù di questo contratto, il lavoratore passa a prestare servizio all'impresa e dipende dalle sue direttive⁴¹⁵.

Sulla base dei dati disponibili⁴¹⁶, le attività effettuate dalle agenzie interinali sono ritenute abbastanza proficue, se paragonate a quelle dello SPE. Infatti, le agenzie interinali nel 2009, hanno collocato il quadruplo dei lavoratori rispetto allo SPE⁴¹⁷, riuscendo a mediare tra domanda e offerta in modo più efficace (3% per lo SPE e 12% per le ETT). Ciò nonostante, nel 2011, rispetto agli anni precedenti, si nota come siano tendenzialmente diminuite le accensioni di contratto anche da parte delle agenzie interinali, soprattutto se si prende come termine di paragone il 2007, anno precedente la crisi economica (tab. 6.4). Dei contratti che le ETT hanno gestito, nel 2011, si rileva che

⁴¹⁴ In Italia, l'agenzia di collocamento spagnola, potrebbe coincidere, ad esempio con i servizi di job e out placement, organizzati dalle Università.

⁴¹⁵ In ottemperanza alla legge 35/2010 rispetto alle limitazioni della contrattazione per ragioni di sicurezza e salute, le imprese non possono prendere accordi con le agenzie interinali per la realizzazione di attività ritenute particolarmente pericolose per la sicurezza e la salute del lavoratore. In base alle legge 35/2010 non si può contrattualizzare il lavoratore per le attività che lo esponano ai seguenti pericoli: radiazioni ionizzanti, agenti cancerogeni, mutogeni o tossici, agenti biologici.

⁴¹⁶ Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale, *Boletín de Estadísticas laborales*, Madrid, 2012.

⁴¹⁷ Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale, *Boletín de Estadísticas laborales*, Madrid, 2009. Si veda anche l'articolo al sito: www.cincodias.com del 29/11/2009.

il 44% sono stati “contratti a progetto”, il 51% sono stati di “contratti a termine per esigenze di produzione”, lo 4,4% ha riguardato i “Contratti per sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto”⁴¹⁸ e solo lo 0,2% per il “Contratto per processo di selezione”. Inoltre, le ETT hanno gestito nel 2011, l’8% dei contratti complessivi effettuati ai giovani che avessero meno di 25 anni, di fronte all’1,7% conseguito dal SAE. Le ETT, hanno contrattualizzato i destinatari, per lo più in mansioni in cui non fossero richiesti alti livelli di istruzione e professionali in genere: servizi di ristorazione, servizi legati al commercio, industria manifatturiera.

In particolare per tipologia di posizioni lavorative maggiormente ricercate, per gli uomini emergono soprattutto i profili di installatore e operaio, mentre per la donna c’è la preminenza di impieghi dedicati ai servizi alla persona e a ruoli amministrativi⁴¹⁹.

Tab. 6.4 – Agenzie interinali: totale dei contratti effettuati e tipologie di contratti – anni 2002-2012; valori in migliaia e valori percentuali.

Anno	Contratti di accordo tra impresa e ETT	Contratti				
		Totale contratti	Contratto a progetto	Contratto per esigenze di produzione (lavoro stagionale)	Contratto per sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto	Contratto per processo di selezione
2002	1.314.582	1.849.453	44,2	49,3	5,6	0,9
2003	1.398.371	1.991.140	44,7	49,3	5,2	0,8
2004	1.545.149	2.209.477	45,6	48,6	5,0	0,8
2005	1.676.615	2.384.045	44,7	49,6	4,6	1,0
2006	1.781.233	2.557.097	44,1	50,4	4,5	0,9
2007	1.864.493	2.705.043	44,7	49,9	4,4	1,0
2008	1.582.506	2.207.585	45,5	48,4	4,8	1,4
2009	1.080.757	1.691.013	43,5	50,6	5,2	0,7
2010	1.227.713	1.957.564	43,6	51,4	4,7	0,4
2011	1.323.805	2.062.536	44,4	51,0	4,4	0,2

Fonte: INEM (2012).

Ad affiancare le agenzie di collocamento e delle agenzie interinali nell’attività di intermediazione, si ritrovano le società di selezione del personale, la cui creazione risale alla promulgazione dello Statuto dei Lavoratori nel 1980 (art. 16.2); è solo nella riforma del 1994, che per le imprese di selezione, si sono delineati meglio obiettivi e finalità: sono state riconosciute, infatti, come entità la cui attività era comprovare le attitudini, la

⁴¹⁸ Questa particolare tipologia di contratto, può essere utilizzata per sostituire anche i lavoratori che scelgono la pensione parziale dopo il raggiungimento dell’età pensionabile.

⁴¹⁹ Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale, *op. cit.*, 2012.

qualificazione e le caratteristiche dei lavoratori presentati come candidati per ricoprire una determinata posizione di lavoro, ad esempio nell'ambito di un concorso pubblico. Le agenzie di selezione hanno il fine di risolvere una specifica esigenza dell'organizzazione del committente, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima. Quindi, le società di selezione del personale realizzano esclusivamente le prove attitudinali che permettono di selezionare il candidato più appropriato per ricoprire un determinato posto di lavoro. Concluse le prove, la funzione di queste consiste nello studiare e informare le imprese clienti dell'idoneità dei lavoratori a ricoprire una postazione⁴²⁰. A differenza delle agenzie di collocamento, le agenzie di selezione del personale, non sviluppano tutte le fasi di incontro fra domanda e offerta di lavoro, ma si occupano solo della selezione.

Oltre a organismi di intermediazione tradizionali come le ETT, le Agenzie di collocamento e società di selezione del personale, si ritrovano anche, le agenzie di ricerca del personale direttivo, chiamate anche «*Head-Hunters*» o «*cazatalentos*»⁴²¹, che si occupano delle procedure di selezione di determinati profili, generalmente con qualificazioni alte. Tali agenzie nascono in forma non ben sviluppata nel Nord America intorno agli anni '50 e in Spagna si diffondono negli anni '70. L'attività principale di questo tipo di agenzia è selezionare lavoratori già occupati, che desiderino cambiare posto di lavoro a favore di un'impresa che cerchi determinate caratteristiche professionali con elevate qualificazioni⁴²². Si può quindi affermare che l'attività delle società di selezione di personale direttivo, non si occupa propriamente di intermediazione, poiché esse non operano con disoccupati, ma con lavoratori attivi. Nonostante giuridicamente questo tipo di agenzia non si sia identificata come istituzione dedita all'intermediazione, (poiché non c'è la persona che è in cerca di lavoro) si valuta⁴²³ che debbano diventarlo, dato che nel momento in cui il lavoratore accetta di

⁴²⁰ De Val Tena A. L., *La intermediación en el empleo: un aspecto de la reforma del mercado de trabajo*, Atti del Convegno, *La Reforma del mercado de trabajo y de la Seguridad y Salud Laboral*, XI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho de Trabajo y de relaciones laborales, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Granada, 1996.

⁴²¹ Per un maggior approfondimento sul significato di «Head hunters», nell'accezione spagnola di «cazatalento», si veda Trillas A., *¿Quién se esconde tras la tarjeta de un cazatalento?*, in «Actualidad Económica», n. 2141, 1999, pp. 15-27.

⁴²² Alcaide Castro M., Gonzalez Rendon M., Florez Saborido I., *Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España*, Piramide, 1996.

⁴²³ García Gil M. B., *op. cit.*, p. 95.

partecipare alla selezione diventa automaticamente un “*demandante de empleo*” per il quale risulta necessario un processo di intermediazione.

Tra gli organismi di collocamento, si ricordano inoltre anche le agenzie di ricollocazione, chiamate anche agenzie di *outplacement*, che rappresentano un altro strumento innovativo di collocazione, rivolto alle aziende che vogliono favorire una nuova posizione professionale di uno o più dipendenti. Si ricorre a questo strumento quando l’azienda ha la necessità di interrompere il rapporto di collaborazione con il proprio dipendente e tende a favorirne il reinserimento in una nuova realtà professionale. Le attività dell’agenzia di ricollocazione si sviluppano intervistando i candidati e fornendogli informazioni valide per l’occupazione. In questo caso, l’agenzia ottiene un utile da parte dell’impresa in riconversione, ma non dal lavoratore o dall’impresa che si occuperà della nuova contrattazione.

Dalla presentazione dei principali organismi pubblici e privati di collocamento presenti in Spagna, si comprende, che tramite le recenti riforme del mercato del lavoro, il legislatore ha voluto rendere più efficace l’incontro fra domanda e offerta attraverso l’istituzione di una serie di organismi di intermediazione, che hanno subito una rilevante evoluzione nelle funzioni e nei ruoli negli ultimi dieci anni. Alla luce, perciò delle riforme attuate e della molteplicità di soggetti, incaricati di intermediare tra domanda e offerta, non resta che tracciare delle osservazioni in merito al contributo che esse hanno dato e continuano a fornire all’occupazione. Analizzare ad esempio quali canali ha utilizzato un lavoratore nel momento di ricercare un impiego, probabilmente aiuta a comprendere l’efficacia degli stessi.

Nella tabella (tab 6.5) si può notare lo scarso peso che il lavoratore in cerca di un’occupazione dà alle agenzie private di collocamento e allo SPE, sfiducia che caratterizza anche il datore di lavoro per i tempi di attesa, i tramiti amministrativi e burocratici a cui deve adempiere con gli organismi di collocamento quando si necessita di un lavoratore con una certa celerità. Gli individui nel 2011 per trovare un lavoro continuano a rivolgersi, come nel 2007, a canali diversi dallo SPE e dalle agenzie di collocamento. Fra tutti emergono dalla tab. 6.5, senza differenze sostanziali negli anni, canali che prediligono l’iniziativa autonoma attraverso, ad esempio, la richiesta diretta da parte dell’imprenditore o le relazioni personali. Altro elemento di riflessione riferendosi ai dati della tabella 6.5, è l’alta incidenza che oggi hanno le tecnologie

informatiche, nell'incontro fra domanda e offerta. Supponendo infatti un risparmio di costi per l'intermediazione, internet è diventata certamente una strada inedita ed efficace per la ricerca di un lavoro, specie per le componenti giovanili della popolazione attiva⁴²⁴. Come suggerisce, inoltre la tabella 6.5, lo SPE riesce ad avere migliori *performances* nella collocazione del settore delle costruzioni, mentre le agenzie private, hanno un maggior successo di intermediazione all'interno del comparto industriale.

Inoltre si può notare come nel settore dei servizi la ricerca di un lavoro avvenga soprattutto attraverso l'iniziativa privata autogestita tramite annunci su stampa o in internet.

Tab. 6.5 – Dipendenti per tipologia di canale utilizzato per la ricerca di un lavoro, in base al settore economico. Anni 2007-2011. (valori percentuali).

	Relazioni personali		Richiesta diretta del lavoratore		SPE		Annunci su stampa o internet		Promozione interna		Imprese di Selezione del personale		ETT		Borse lavoro di centri educativi	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
TOTALE	18,1	17,1	21,0	21,0	14,2	14,1	20,5	18,4	10,0	12,5	5,4	5,3	4,6	4,1	6,3	7,2
Industria	16,3	15,4	19,3	19,2	13,2	13,1	17,2	16,4	9,2	12,4	8,2	8,8	10,6	9,2	5,7	5,5
Costruzione	28,3	29,5	26,1	25,3	16,5	15,9	14,7	14,4	4,4	4,9	4,1	3,7	1,9	2,0	3,9	4,2
Servizi	16,6	16,8	20,5	21,1	13,9	14,1	22,4	19,2	11,2	13,2	4,9	4,7	3,6	3,2	6,9	7,8

Fonte: INE (2012)

Dalla tabella 6.5 emerge inoltre che le borse di lavoro rappresentano un importante canale di accesso all'impiego per i lavoratori spagnoli⁴²⁵. Queste ultime hanno avuto uno sviluppo considerevole soprattutto in alcuni settori dell'amministrazione pubblica, estendendosi in molte istituzioni, come sindacati e collegi professionali, tentando di

⁴²⁴ Secondo Garcia e Molina approfondire e migliorare la creazione di portali informatici dedicati al lavoro, con l'obiettivo di creare degli uffici di collocamento virtuali, potrebbe garantire un efficace incontro fra domanda e offerta di lavoro. Cfr. Garcia Jimenez M., Molina Navarrete C., 'Modernización del sistema Público Estatal de Empleo, 'mejora' de la intermediación y 'evaluación' de las políticas activas de empleo. Una reforma otoñal in «Monografías de Temas Laborales», n. 85, 2006.

⁴²⁵ Gómez Alvarez T., *Las bolsas de trabajo de la Administración Pública de la Junta de Andalucía*, in «Revista andaluza de trabajo y bienestar social», n. 80, 2005, pp. 95-120. Le borse di lavoro, sono state introdotte anche in Italia, alla fine degli anni '90, attraverso la legge 196/1997, art. 26, e dal conseguente decreto legislativo 280/1997. Unitamente ai "lavori di pubblica utilità", esse fanno parte di un piano straordinario a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno. I giovani disoccupati e/o inoccupati delle regioni meridionali in cui il tasso di disoccupazione fosse superiore alla media nazionale, potevano svolgere attività lavorativa per massimo 1 anno presso imprese con non più di 100 dipendenti, che non avessero proceduto a licenziamenti nei 12 mesi precedenti, ricevendo dall'INPS il medesimo sussidio previsto per i lavoratori addetti ai lavori socialmente utili. Per approfondimenti sul tema si rimanda alla lettura di Zoppoli L., *op.cit.*, 1999, in particolare Cap. 20.

creare un ponte che permettesse all'offerta di candidarsi per qualche posizione vacante nel mercato del lavoro.

Anche le banche dati, grazie alle nuove tecnologie informatiche, costituiscono negli ultimi anni, come d'altronde si rileva dalla tabella 6.5, uno strumento di collocamento rilevante, poiché facilitano molto l'informazione relativa a domanda e offerta di lavoro. L'esito delle banche dati deriva, infatti, dalla semplicità di accesso e dalla maggiore fluidità dei dati richiesti da parte delle persone che utilizzano il servizio.

6.2 Le politiche di incentivo all'occupazione e le opportunità di inserimento lavorativo per i soggetti deboli del mercato del lavoro

Durante gli anni '90 i provvedimenti dell'OECD e dell'Unione Europea sono stati orientati a creare politiche per l'occupazione volte a favorire la promozione di misure attive di inserimento lavorativo e di incentivo all'occupazione da parte delle imprese⁴²⁶. La paralisi della spesa sociale e la critica agli effetti di dipendenza verso i sussidi statali hanno sottolineato l'importanza assunta dalle politiche attive del lavoro, le quali hanno l'obiettivo di ridurre il peso dei sistemi di protezione instaurando dispositivi di attivazione dei disoccupati con lo scopo di seguirli e accompagnarli alla ricerca di un lavoro⁴²⁷.

Le politiche spagnole per l'occupazione e le misure di incentivazione, vengono dirette e gestite a più livelli: il Parlamento e il Governo hanno la facoltà di pianificare la politica di occupazione a livello nazionale⁴²⁸; le Comunità Autonome, in ottemperanza della Legge 35/2010, gestiscono le misure e i programmi a livello regionale⁴²⁹; infine i Comuni hanno la competenza di promuovere e finanziare iniziative locali.

Gli incentivi all'occupazione rappresentano un ingrediente fondamentale nelle politiche del lavoro, poiché tentano di rendere più dinamica la relazione tra domanda e

⁴²⁶ Sáez Fernández F., Vera Grijalba J., *Programas de fomento y reasignación del empleo*, in «Economía y sociología del trabajo», nn. 1-2, 1988, pp. 61-71.

⁴²⁷ Santos Ortega A., *Paro, exclusion y politicas de empleo: aspectos sociológicos*, Tirant lo Blanch, 2004.

⁴²⁸ Articolo 3.1 della legge 56/2003.

⁴²⁹ Il Decreto Legge 3/2011 che integra la legge 35/2010, in materia di funzione delle Comunità Autonome, recita che «deve esserci un miglior coordinamento tra le competenze normative sulle politiche attive del lavoro (corrispondenti allo Stato) e l'attuazione delle stesse (che spetta alle CCAA) [...] ogni Comunità Autonoma deve avere la libertà di stabilire i suoi propri programmi di politica attiva adattati alle problematiche dei soggetti disoccupati e al tessuto produttivo della stessa Comunità Autonoma».

offerta affinché si presentino maggiori opportunità e posti di lavoro disponibili⁴³⁰. L'espressione «incentivo all'occupazione» si utilizza, come in Italia, in senso generale per comprendere tutti gli interventi mirati a favorire l'inserimento dell'offerta di lavoro disponibile. In senso più ristretto gli incentivi all'occupazione indicano interventi attuati dai poteri pubblici con l'intenzione di incentivare o stimolare la creazione o il mantenimento dell'occupazione da parte dell'iniziativa economica privata, escludendo così, la creazione diretta di lavoro da parte dei poteri pubblici⁴³¹.

Queste misure di incentivazione possono riguardare sia, in linea generale, la popolazione attiva, comprendendo in esse anche le misure che concernono l'autoimpiego e il lavoro autonomo, sia gruppi specifici di lavoratori con particolari problemi di occupazione. Quest'ultimo gruppo di misure, che ha rilevanza nell'agenda politica, nasce dalla consapevolezza che nel mercato del lavoro esistono delle disuguaglianze di trattamento verso i soggetti appartenenti a fasce più deboli, i quali necessitano di azioni positive e vantaggi particolari, che possano determinare una discriminazione favorevole e migliori opportunità di accesso al lavoro. I gruppi di soggetti destinatari di queste interventi, denominati anche «*desfavorecidos*» in ambito lavorativo, sono quelli che hanno particolari difficoltà per accedere ad un lavoro o mantenere quello che già hanno, persone cioè, che hanno caratteristiche personali o sociali per le quali vengono situati in una posizione di svantaggio nella competizione lavorativa rispetto agli altri lavoratori⁴³². Le caratteristiche sostanziali di questi gruppi cambiano di Paese in Paese, e da un momento storico a un altro e attualmente, i poteri pubblici spagnoli incentivano «politiche adeguate all'integrazione del mercato del lavoro a determinati gruppi che hanno maggiori difficoltà di inserimento, in particolar modo giovani, soprattutto quelli carenti di formazione, donne, disabili, lavoratori di età avanzata, disoccupati di lunga durata e immigrati»⁴³³.

I soggetti svantaggiati, hanno talune difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro per via di varie limitazioni, quali la scarsa istruzione e formazione, fattori culturali, condizioni di povertà, inesperienza lavorativa, fattori espressamente personali e fisici,

⁴³⁰ Garcia Murcia J., *Contexto del cheque empleo: situation del mercado del trabajo* in *Debate sobre nuevas medidas de fomento de empleo "el cheque empleo"*, in «Papeles del IDR – Instituto de Desarrollo Regional» n. 2, 2008, pp. 4-10.

⁴³¹ Garcia Gil. M. B., *op. cit.*.

⁴³² Gómez M. J., Herencia M., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, Ediciones Laborum, 2011.

⁴³³ Legge 56/2003, art. 19.

che amplificano le condizioni di potenziale o reale emarginazione. Come osservato nel capitolo 2, se non ci fossero le politiche attive e di incentivo all'occupazione, il mercato del lavoro sarebbe costituito da un dislivello consistente, che da un lato vede uomini con un'occupazione stabile, con o senza formazione, di età compresa fra i 30 e i 45 anni e dall'altro lato tutti i soggetti appena citati, con scarse possibilità di inserimento⁴³⁴.

Da ciò deriva che l'unico gruppo che non incontra grandi difficoltà (anche se in momento di recessione economica, come si è visto nel capitolo 5, anche gli over trenta hanno problemi di inserimento o re-inserimento) nella ricerca di un lavoro è proprio quello costituito dagli uomini tra i 30 e 45 anni, pertanto le politiche di incentivo all'occupazione riguardano persone comprese in fasce di età diverse, sia inferiori sia superiori a quelle c.d. centrali.

Uno dei gruppi più penalizzati, come analizzato nel capitolo precedente, è quello delle donne. Le funzioni domestiche, di educazione dei figli, di cura delle persone anziane della famiglia, le hanno impedito di godere finora, almeno per una parte considerevole di queste, della giornata lavorativa completa e di sviluppare percorsi di carriera simili a quelli degli uomini⁴³⁵. Ciò nonostante, nel corso degli anni, la formazione e l'innalzamento dei livelli di istruzione, hanno posto le basi per accedere a posizioni lavorative di maggiore responsabilità, con il conseguente abbandono dell'idea dell'esclusività e della relegazione nello svolgimento dei compiti familiari storicamente loro assegnato. L'inclusione della donna nel mercato del lavoro, ha provocato un significativo cambiamento sociale, soprattutto se si prendono come riferimento i vecchi ambiti di lavoro in cui la donna veniva collocata, quali la cura della casa, degli anziani di famiglia e dei figli⁴³⁶. Tuttavia malgrado gli sforzi fatti e le iniziative legislative in proposito, l'uguaglianza di opportunità non è garantita. Oggi in Spagna, possiamo affermare che esistono due tipi di lavoratrici: quelle con un alto livello di formazione⁴³⁷, inserite soprattutto nel settore pubblico, ma anche in quello privato, e quelle carenti di

⁴³⁴ Alujas Ruiz J. A., *La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España*, in «Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales», n. 51, 2004, pp. 15-29.

⁴³⁵ Caridad y Ocerin J. M., Nunez P., Contreras C., Vazquez de la Torre G. M., *Eficacia de las políticas activas de empleo femenino de ámbito estatal*, in «Temas Laborales», n. 86, 2006, pp.135-170.

⁴³⁶ Gómez M. J., Herencia M., *op. cit.*, 2011.

⁴³⁷ Iglesias De Ussel J., *La familia y el cambio político en España*, Tecnos, 1998. L'autore afferma che questo tipo di donna riesce ad accedere a lavori stabili e ben retribuiti perché il lavoro rappresenta una componente essenziale della sua identità e non più una mera entrata economica da aggiungersi a quella del capo famiglia.

formazione destinate a lavori poco qualificati, a tempo determinato o inserite nell'economia sommersa⁴³⁸.

Un altro gruppo, «recuperato dal RD 5/2006 come gruppo prioritario per il quale bisogna potenziare le opportunità di ingresso nel mercato del lavoro, dopo essere stato “dimenticato” per vari anni»⁴³⁹ è quello dei giovani. Infatti, la Spagna è tra i Paesi europei quella che registra i più elevati tassi di disoccupazione giovanile⁴⁴⁰. Nel suo complesso, la posizione dei giovani nel mercato del lavoro è molto variegata: ai giovani disoccupati si affiancano giovani con lavori precari a basse garanzie, giovani imprenditori con una buona capacità di iniziativa, giovani con contratti stabili e con buone remunerazioni. Chiaramente per l'analisi di questi sotto-gruppi incidono variabili come il sesso, l'età, il livello di studio, l'inclinazione rispetto all'attività lavorativa, ecc. Generalmente la mancanza di competenze ed esperienza nell'eseguire la mansione richiesta è una delle principali critiche che le imprese rivolgono ai neoassunti. Infatti, le imprese generalmente dichiarano di preferire la contrattualizzazione di professionisti con esperienza, piuttosto che di giovani principianti⁴⁴¹. Le politiche del lavoro giovanili puntano, quindi, a creare competenze attraverso la formazione e a facilitare l'ingresso nelle aziende attraverso vari sgravi fiscali a favore dell'imprenditore.

Da un punto di vista economico, esistono forme di incentivazione all'occupazione come indennità, sgravi fiscali di cui può usufruire l'impresa che assume, esenzione di imposte, formazione professionale gratuita, assistenza tecnica in materia di lavoro, sovvenzioni a determinate modalità di contrattualizzazione, che in realtà, agevolano l'imprenditore che decide reclutare nuovo organico presso la propria azienda⁴⁴².

Le politiche di incentivazione all'assunzione in Spagna rivolte a categorie c.d. svantaggiate riguardano principalmente quattro gruppi: disabili, giovani, donne e disoccupati in età adulta. Relativamente al primo gruppo la normativa interviene al fine di superare discriminazioni di natura fisica, di integrazione, di discriminazione

⁴³⁸ Mogardo Panadero P., *Las políticas de fomento del empleo a la luz de las últimas reformas laborales*, in «Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica», n. 1, 2007, pp. 193-212.

⁴³⁹ Mogardo Panadero P., *op. cit.*, 2007, p. 201.

⁴⁴⁰ Si ricorda che il tasso di disoccupazione giovanile in Spagna nel 2011, per i giovani tra i 16 e i 19 anni, è stato del 64,4%, mentre per quelli tra i 20 e i 24 anni, è risultato del 42%.

⁴⁴¹ Martín Criado E., *op. cit.*

⁴⁴² Uno degli strumenti, che spiega questo sistema finanziario di incentivazione è costituito dalla Reddito Attivo di Inserimento (Renta activa de inserción). Si tratta di una politica, destinata a diversi gruppi di lavoratori svantaggiati, che garantisce un'entrata mensile e prevede una serie di azioni grazie alle quali si promuove l'inserimento professionale.

personale e sociale, al fine di favorire l'accesso al lavoro in condizioni di uguaglianza⁴⁴³. Gli incentivi all'occupazione per lavoratori disabili sono nati con la legge n. 13 del 1982. La normativa successiva ha previsto, come in Italia, l'obbligo di riserva ai disabili di posti di lavoro nelle imprese (sia pubbliche che private) pari al 2% dell'organico (art. 8)⁴⁴⁴; incentivi economici alle imprese che contrattualizzano disabili, erogando sovvenzioni e bonus sia per contratti a tempo determinato che indeterminato; incentivi per l'adeguamento dei posti di lavoro; si prevedono misure economiche come sovvenzioni, prestiti a basso interesse, destinate all'adattamento dei posti di lavoro occupati dai disabili eliminando così le barriere architettoniche. Le imprese che contrattualizzano disabili possono sollecitare sovvenzioni al Servizio pubblico d'impiego, per la dotazione di strumenti necessari affinché il disabile possa evitare incidenti o comunque disagi sul luogo di lavoro⁴⁴⁵; incentivi all'occupazione dei disabili nell'economia sociale i quali consistono in aiuti economici per i lavoratori disabili che vogliono costituire o diventare soci di cooperative o società. La finalità di questi incentivi è promuovere progetti imprenditoriali, diffondere l'economia sociale e aumentare l'associazionismo.

Relativamente al sostegno all'occupazione giovanile nella Costituzione Spagnola⁴⁴⁶ è esplicito il riconoscimento del diritto al lavoro da parte dei giovani⁴⁴⁷: si citano, infatti, la libera scelta del proprio impiego, la remunerazione lavorativa sufficiente per soddisfare le proprie necessità e quelle della rispettiva famiglia di appartenenza, il

⁴⁴³ Garcia Gil. M. B, *op. cit.*

⁴⁴⁴ Ci si riferisce alla legge 24/2001, L.I.S.M.I (Ley de integración social de los minválidos), poi riformata con il Decreto Regio 364/2005. Con il Decreto Regio 27/2000 del 14 gennaio, vengono però, introdotte due eccezioni rispetto all'obbligo reclutare lavoratori disabili: 1) se il lavoratore disabile, iscritto al Servizio Pubblico dell'Impiego (o agenzie private di collocamento) non è interessato alle posizioni di lavoro disponibili; se l'impiego nell'azienda non è adeguato dal punto di vista produttivo, organizzativo, tecnico, o economico al lavoratore disabile. In Italia, attraverso la legge n. 25 in materia di applicazione delle disposizioni concernenti le assunzioni obbligatorie e le quote di riserva in favore dei disabili, dell'11 marzo 2011, la percentuale riservata alle persone disabili è del 7% per le aziende con più di 50 dipendenti; mentre per le aziende che hanno dai 15 ai 35 dipendenti c'è l'obbligo di assumere almeno un lavoratore disabile, due se l'azienda conta dai 36 ai 50 addetti.

⁴⁴⁵ Decreto Regio 870/2007 del 2 Luglio.

⁴⁴⁶ Si vedano in particolare gli art. 35 e 40; ad esempio nell'art. 40, si recita «*Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo*».

⁴⁴⁷ Il concetto di «giovane» corrisponde a determinate classi di età che cambiano di Paese in Paese. In Spagna, per le rilevazioni statistiche, sono considerati giovani le persone di età compresa fra i 17 e i 30 anni. Cfr. Gimeno R. A., *La insercion de los jóvenes profesionales cualificados en el mercado de trabajo*, in *Estregetia Europea, Estado autonómico y política de empleo*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2007.

diritto alla sicurezza nel luogo di lavoro. Nonostante il riconoscimento del sostegno all'occupazione, la componente giovanile, può subire una molteplicità di discriminazioni, in essa potenzialmente insite: il genere, la disabilità, l'esclusione sociale, e la nazionalità possono essere i fattori che raddoppiano il rischio di disuguaglianza dei giovani nel mercato del lavoro⁴⁴⁸.

Le politiche destinate all'inserimento giovanile nell'occupazione sono principalmente di 3 tipi: a) *misure con carattere formativo*, che hanno l'obiettivo principale di facilitare la loro integrazione nel mercato del lavoro, puntando a incrementare la capacità dei giovani che, non avendo esperienza lavorativa, sono soggetti deboli nel mercato del lavoro. La mancanza di formazione specifica, o inesperienza costituisce il problema fondamentale di questo gruppo⁴⁴⁹. Le misure formative per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sono differenti: contratti formativi, corsi professionali, borse di studio, formazione professionale. Tra questi interventi, quello di maggiore successo è stato il "contratto formativo" combinato con grandi programmi pubblici di lavoro-formazione. I "contratti di pratica" e i "contratti per la formazione", costituiscono due modalità contrattuali peculiari, entrambe a tempo determinato. La differenza tra i due tipi di contratti è sostanziale: mentre il "contratto in pratica" è rivolto a soggetti in possesso di elevati titoli di studio, ma senza esperienza, i contratti per la formazione⁴⁵⁰ sono destinati, invece, a soggetti che sono sprovvisti di formazione, sia essa teorica, sia essa pratica; b) *misure che incentivano la contrattualizzazione*, le quali prevedono agevolazioni fiscali per il datore di lavoro che decide di assumere a tempo indeterminato giovani tra i 16 e i 30 anni⁴⁵¹; c) *misure che proteggono le condizioni di lavoro dei giovani*, per due aspetti principali: in coerenza con il principio di eguaglianza e non discriminazione rispetto all'età⁴⁵² e

⁴⁴⁸ Gómez M. J., Herencia M., *op. cit.*

⁴⁴⁹ Secondo la legge 35/2010 Art. 11, le imprese che a partire dal 31/12/2011 assumono un giovane o disoccupato iscritto al Servizio pubblico di impiego, con un contratto per la formazione, avranno diritto per tutta la durata del contratto, incluso eventuali proroghe, ad una riduzione delle quote da versare alla Sicurezza Sociale.

⁴⁵⁰ Il contratto per la formazione corrisponde al vecchio contratto di apprendistato.

⁴⁵¹ Legge 43/2006 e successive modifiche con la legge 35/2010, art. 10.

⁴⁵² Art. 4.2 c) e 17 dello Statuto dei lavoratori, i quali proibiscono qualsiasi tratto discriminatorio per ragioni di età del lavoratore.

relativamente al tempo del lavoro, al diritto di periodi di riposo⁴⁵³, alla proibizione di ore lavorative extra⁴⁵⁴.

Oltre ai giovani e ai disabili, l'altro gruppo principale destinatario di politiche del lavoro è rappresentato dalle donne. Nonostante l'inserimento lavorativo delle donne sia stato uno dei risultati più apprezzabili della società spagnola degli anni '90⁴⁵⁵, le donne restano ancora uno dei gruppi più svantaggiati nel mercato del lavoro spagnolo, poiché tuttora sono presenti discriminazioni di genere e barriere per ciò che concerne l'eguaglianza delle opportunità di accesso al lavoro. Risultano soprattutto penalizzate le donne che pur avendo responsabilità familiari, vogliono inserirsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività dovuto, normalmente, a carichi familiari. Questa discriminazione, come per altro si è evidenziato nel capitolo 5, si palesa soprattutto di fronte a un tasso di attività e di occupazione più basso rispetto agli uomini⁴⁵⁶, e ad una rilevante precarietà poiché, com'è noto, la maggior parte dei contratti di lavoro delle donne, è a tempo parziale e/o a tempo determinato⁴⁵⁷.

Gli incentivi all'occupazione delle donne in Spagna sono molteplici: a) *azioni che premiano la contrattualizzazione delle donne in determinate professioni*, in cui la presenza femminile è generalmente inferiore (come le professioni tecniche, manageriali e ingegneristiche). A questo proposito con il Piano Nazionale dell'Occupazione del 1998⁴⁵⁸ e in altre leggi successive⁴⁵⁹, lo Stato ha previsto agevolazioni fiscali per l'impresa che contrattualizza una donna a tempo indeterminato *full-time* in professioni abitualmente esercitate dagli uomini; b) *contratti specifici per la maternità* i quali hanno lo scopo di incentivare l'inserimento lavorativo di disoccupate che sostituiscono lavoratrici che abbiano richiesto un periodo di maternità, adozione o affidamento. La

⁴⁵³ Art. 34.4 dello Statuto dei Lavoratori.

⁴⁵⁴ Art. 6.3 dello Statuto dei Lavoratori.

⁴⁵⁵ Rodriguez Santos E., *Las políticas de empleo para la consecución de la igualdad efectiva de las mujeres: la lucha contra la segregación vertical de género* in *Estrategia Europea, Estado autonómico y política de empleo*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2007.

⁴⁵⁶ Come già ampiamente analizzato nel capitolo 5, il tasso di attività femminile, nel 2011 si è attestato intorno al 52%, ossia di 15 punti percentuali in meno, rispetto a quello degli uomini (67%); allo stesso modo il tasso di occupazione femminile nel 2011 è stato del 41%, ossia 12 punti percentuali in meno rispetto a quello degli uomini (53%).

⁴⁵⁷ Cáceres C. R., Torns Martín M. T., *Desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación*, in «Revista de economía crítica», n. 14, 2012, pp. 178-202.

⁴⁵⁸ Il Piano Nazionale per l'Occupazione dell'anno 1998, ha prorogato nel 2002 le stesse disposizioni in merito alla contrattualizzazione femminile, in virtù della disposizione della legge 24/2001, del 27 dicembre.

⁴⁵⁹ Legge 12/2001 del 9 Luglio; Legge 53/2003; Piano Nazionale di Azione per l'Occupazione del 2004 e 2005; legge 35/2010, capitolo III.

realizzazione di questo tipo di contratti prevede, come beneficio, l'indennità delle quote dovute alla Sicurezza Sociale; c) *incentivi alla contrattualizzazione a tempo indeterminato* per le donne che vogliono reinserirsi dopo 24 mesi dal parto o adozione o affidamento⁴⁶⁰. Lo sgravio fiscale a favore dell'impresa contrattualizzante ammonta a 100 euro al mese, o meglio 1200 euro per quattro anni; d) *misure di promozione della formazione continua*, le quali costituiscono una costante nei Piani Nazionali dell'Occupazione in cui si evince il chiaro binomio tra la formazione continua e le maggiori possibilità di ingresso nel mercato del lavoro; e) *misure legate al lavoro autonomo* sviluppato dal Governo per incentivare l'attività imprenditoriale femminile, aiutando a superare gli ostacoli iniziali e consolidare le imprese già esistenti⁴⁶¹; f) *incentivi che riguardano il cambiamento della postazione lavorativa*, per rischio durante la gravidanza o allattamento, o nel caso di malattia professionale⁴⁶². Nel caso in cui la lavoratrice venga spostata a una funzione diversa e compatibile con le proprie conoscenze e competenze, si applica una riduzione a favore dell'imprenditore del costo alla Sicurezza Sociale pari al 50%.

L'ultimo gruppo specificatamente beneficiario di incentivi all'assunzione è quello dei disoccupati in età adulta. I primi documenti rispetto alla protezione dell'impiego dei lavoratori in età avanzata risalgono alla metà degli anni '90. Già all'epoca, il Parlamento Europeo ha mostrato la preoccupazione per le conseguenze economiche, sociali derivanti dal fenomeno di invecchiamento in un contesto in cui la politica di occupazione negli Stati membri si caratterizzava per l'uso e abuso della cessazione prematura dell'attività lavorativa, attraverso il prepensionamento⁴⁶³. Questi lavoratori, si trovano in sfavorevoli condizioni nel mercato del lavoro, poiché sono i primi ad essere danneggiati in caso di riconversioni produttive; inoltre il loro re-ingresso nel mercato del lavoro risulta essere difficile poiché sono meno preparati dei giovani per quel che riguarda le nuove tecnologie e l'adeguamento a nuovi schemi produttivi. Per questo gruppo, esistono in Spagna varie tipologie di misure per il mantenimento o il

⁴⁶⁰ Legge 43/2006.

⁴⁶¹ È importante citare a questo proposito un programma che è stato replicato per più di 10 anni, chiamato «Emprender en Femenino», il quale prevede sovvenzioni a fondo perduto, per la creazione o il mantenimento di imprese al femminile.

⁴⁶² Legge 39/2010, Disposición Adicional 5.

⁴⁶³ Martínez Yàñez N. M., *Medidas de Fomento del Empleo para trabajadores de edad avanzada in Estrategia Europea, Estado autonómico y política de empleo*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2007.

reinserimento nel mercato del lavoro: a) *incentivi per il prolungamento della vita attiva*, i quali prevedono delle indennità nel contrattualizzare persone che abbiano dai 60 anni in su⁴⁶⁴, in modo che si possa migliorare l'autostima del lavoratore. L'incentivazione per l'estensione della vita attiva, è possibile solo se il lavoratore opera un processo di formazione continua in modo che le sue competenze siano adeguate alle esigenze del mercato; b) *incentivi per la contrattualizzazione a tempo indeterminato* grazie a indennità del 50% (per i lavoratori di quarantacinque anni) durante il primo anno e del 45% durante gli anni successivi. L'indennità riconosciuta dallo Stato cresce sensibilmente al crescere dell'età del lavoratore che l'azienda decide contrattualizzare.

6.2.1 Gli incentivi a favore della contrattualizzazione a tempo indeterminato e a tempo determinato

Nonostante le attuali riforme legislative tendono a flessibilizzare il mercato del lavoro spagnolo, il principio di stabilità nel lavoro e la creazione di contratti a tempo indeterminato, è da sempre un asse basilare del Diritto del lavoro in Spagna⁴⁶⁵. La concezione tradizionale del principio di stabilità del lavoro parte essenzialmente da due questioni: la preferenza per i contratti a tempo indeterminato rispetto a quelli a tempo determinato, e la protezione dei lavoratori rispetto a licenziamenti ingiustificati⁴⁶⁶. Nonostante gli incentivi promossi per la contrattualizzazione a tempo determinato, esistono molte norme che hanno stimolato la creazione di contratti a tempo indeterminato.

Con il Decreto Regio 799/1985 si è incentivato il contratto a tempo indeterminato a tempo pieno per giovani disoccupati e con il Decreto Regio 1451/1983 si è promosso il ricorso al contratto a tempo indeterminato a tempo pieno per diversamente abili.

Negli anni '90, è stata creata una serie di programmi di promozione della contrattualizzazione stabile soprattutto rivolta a gruppi svantaggiati, con particolari problematiche di inserimento nel mercato del lavoro, che concerneva soprattutto la

⁴⁶⁴ Legge 39/2010.

⁴⁶⁵ Montoya Melgar A., *La estabilidad en el empleo: recuperación de un principio*, in «Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», n. 33, 2001, pp. 61-73.

⁴⁶⁶ Garcia Gil M. B., *op cit.*. A questo proposito se però si fa riferimento all'ultima riforma del mercato del lavoro, n. 3/2012 effettuata da Rajoy nel facilitare il licenziamento nelle aziende, la protezione del lavoratore diviene sempre più debole.

conversione di contratti a tempo determinato in indeterminato⁴⁶⁷. La riforma del 1997, a fronte di un tasso di disoccupazione molto elevato, ha costituito il primo passo per favorire la contrattualizzazione a tempo indeterminato, a danno di quella a tempo determinato. Nella successiva legge 12/2001, mantenendo come caposaldo l'incentivazione per la contrattualizzazione a tempo indeterminato, sono state previste indennità nel caso in cui l'impresa decidesse di convertire alcuni contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato⁴⁶⁸.

Successivamente, nella riforma del lavoro del 2006 lo scopo è stato ridurre determinati squilibri strutturali del mercato del lavoro quali: un ridotto tasso di attività e occupazione femminile, un tasso di disoccupazione generale superiore alla media europea (maggiore per giovani, donne e disabili), una segmentazione eccessiva tra contratti di lavoro a tempo determinato e indeterminato, e soprattutto un numero di contratti a tempo determinato molto elevato. Di fronte a questi elementi negativi, l'obiettivo principale del legislatore è stato quello di incentivare, la contrattualizzazione a tempo indeterminato, soprattutto per giovani e soggetti disoccupati, attraverso sgravi fiscali a favore dell'imprenditore che assumesse⁴⁶⁹.

Seguendo questa direzione, sono state promosse molte azioni, a tutela della contrattualizzazione a tempo indeterminato⁴⁷⁰ del lavoratore che potessero facilitare la creazione di occupazione stabile: è stato costituito, infatti, l'obbligo da parte dell'imprenditore di informare il lavoratore a tempo determinato in caso di posizioni scoperte a tempo indeterminato⁴⁷¹. Inoltre in ottemperanza al Regio Decreto 10/2010 del 16 Giugno, onde evitare l'utilizzo abusivo del concatenamento di contratti a tempo determinato, si è previsto che i lavoratori, che in 30 mesi, acquisiscano lo status di lavoratori a tempo indeterminato.

Infine, con l'ultima riforma di Rajoy, il *Regio Decreto* 3/2012, si introduce e promuove un nuovo contratto a tempo indeterminato, caratterizzato da un periodo di prova di un anno e da una detrazione fiscale di 3.000 euro se l'impresa assume come

⁴⁶⁷ Si ricorda a questo proposito, la legge 22/1992 rispetto alle Misure Urgenti degli Incentivi all'Occupazione e protezione per la disoccupazione.

⁴⁶⁸ Art. 49.1 c) dello Statuto dei Lavoratori.

⁴⁶⁹ Legge 35/2010 Art.10.

⁴⁷⁰ Palomeque Lòpez M.C., *Contratos de trabajo indefinidos y temporales (la duraciòn del contrato como observatorio de las transformaciones econòmicas del ordinamento laboral)*, in «Monografias de Temas laborales», n. 17, 2009, pp. 1-398.

⁴⁷¹ Art. 15.7 dello statuto dei Lavoratori 43/2006.

suo primo lavoratore un giovane di età inferiore ai 30 anni. Per incoraggiare le assunzioni di determinate categorie svantaggiate di lavoratori, tra cui i giovani, si prevede un bonus, fino a 3.600 euro in caso di reclutamento di un disoccupato, e fino a 4.500 se il disoccupato è di lunga durata e ha più di 45 anni.

Per quanto riguarda l'incentivo per le forme contrattuali a termine, in linea con il processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro cominciato negli anni '80 in Europa, i contratti a tempo determinato in Spagna, nacquero con l'intenzione di far fronte a esigenze precise dell'impresa: necessità di un maggior numero di lavoratori a causa di circostanze contingenti che avessero una motivazione ben precisa.

La contrattualizzazione atipica ha rappresentato negli anni '90, uno degli strumenti più utilizzati per la promozione dell'occupazione, usata in Spagna soprattutto come principale provvedimento a fronte di una disoccupazione di massa⁴⁷². Inoltre essa, si è mostrata particolarmente utile per l'inserimento nel mercato del lavoro dei gruppi svantaggiati, dato che risulta essere una misura piuttosto attrattiva per l'imprenditore, per la durata stabilita di un rapporto di lavoro e gli sgravi fiscali ad esso accompagnati. Nonostante la contrattualizzazione a tempo determinato sia stata un elemento di innovazione che ha consentito una maggiore creazione di posti di lavoro, si deve ricordare che essa può rappresentare un'arma a doppio taglio: infatti se, da un lato, si crea più lavoro soprattutto per fasce di persone più deboli, dall'altro, si sostituisce alla qualità del lavoro la precarietà, la mancanza di formazione continua, con il risultato che all'aumentare dei contratti a tempo determinato, diminuiscono quelli a tempo indeterminato⁴⁷³.

In linea generale si può affermare che la contrattualizzazione a tempo determinato, se utilizzata impropriamente dall'impresa, resta molto utile in quanto può rappresentare uno strumento di acquisizione di esperienza in campo lavorativo e ha la facoltà di costituire un miglioramento dell'occupabilità del disoccupato partecipante, che altrimenti resterebbe ai margini sociali⁴⁷⁴. Tuttavia, il ricorso massivo della contrattualizzazione a tempo determinato, comporta una maggiore segmentazione del

⁴⁷² Florez Saborido L., *La contratación temporal como medida de Política de Empleo en España, (La creciente flexibilidad en el acceso al empleo)*, CES, 1994.

⁴⁷³ Garcia Gil M. B., *op cit.*

⁴⁷⁴ Questo è uno degli obiettivi che ci si pose con il contratto di inserimento art. 15.1 d) Statuto dei Lavoratori.

mercato del lavoro e soprattutto una precarizzazione dell'occupazione, conferendo effetti negativi anche sui salari, sulla formazione nell'impresa, sulla produttività⁴⁷⁵.

Dopo aver affrontato il complesso tema delle politiche spagnole di incentivo all'occupazione, sia esse a tempo indeterminato che a termine, si può affermare che c'è stata la volontà dei vari legislatori che si sono succeduti negli ultimi venti anni, di intervenire a favore di una nuova regolamentazione per le questioni legate alla continuità del contratto di sostegno all'impiego, la correzione di alcune disfunzioni osservate, e soluzioni importanti per l'equilibrio della politica del lavoro, in un contesto di recessione economica. L'evoluzione positiva dell'occupazione fino al 2006 in Spagna ha evidenziato il bisogno di proporre nuove riforme orientate a ridurre l'eccessivo tasso di temporaneità ancora diffusa nel Paese e a sostenere la qualità e la stabilità del lavoro⁴⁷⁶.

Il fattore che più emerge con forza, è che nelle riforme del mercato del lavoro spagnolo, anche durante il governo di Zapatero, si riflettono le agevolazioni e i vantaggi per gli imprenditori in caso di l'assunzione e contrattualizzazione. Si evince chiaramente, una prosecuzione in questa direzione, nell'attuale operato del governo di Rajoy, che non solo ha facilitato agli imprenditori le assunzioni, ma ha reso meno tortuoso e più giustificabile il ricorso al licenziamento (vedi cap. 5, § 5.4). L'efficacia delle ultime riforme per la crescita dell'occupazione è discutibile, in un percorso legislativo in cui si sono prediletti maggiormente i vantaggi della classe datoriale; se solo si guarda il tasso di occupazione, disoccupazione e attività, ci si può rendere conto che la successione delle riforme sul mercato del lavoro spagnolo non ha colmato le ampie disparità che permangono a livello nazionale e regionale, rispettivamente al genere e all'età. Nonostante con la riforma del 2006, si fosse registrato un maggior numero di contratti a tempo indeterminato grazie a misure come la limitazione di concatenamento di contratti a tempo determinato e lo stimolo per la contrattualizzazione

⁴⁷⁵ I lavoratori a tempo determinato, hanno caratteristiche del tutto differenti dai colleghi "insiders": bassi salari ma stesse competenze, minori opportunità di formazione e una minore produttività. Su questo argomento vedere gli studi di de Bentolila e Dolado, *La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad*, in «Papeles de Economía», n. 56, 1993, pp. 112-127; Dolado J. J., Garcia-Serrano C., Jimeno J. F., *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, in «The Economic Journal» Vol.112, n. 480, 2002, pp. 270-295; Toharia L. (a cura di), *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Ministerio del Trabajo y de Asuntos Sociales, 2005.

⁴⁷⁶ Di Cerbo F., *op. cit.*.

a tempo indeterminato attraverso sgravi fiscali alle imprese⁴⁷⁷, a partire dal 2008, si è ridotto il numero complessivo di contratti sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, a causa della crisi economica. Le riforme operate, insomma, non sembrano aver dato uno scacco decisivo alla disoccupazione e alla precarietà relativamente ad alcuni gruppi della popolazione. In questo contesto, la precarietà del lavoro resta uno scoglio che non si è saputo arginare, poiché come si rileva, il lavoro stabile viene accolto e scelto solo perché derivante da sgravi fiscali a favore dell'imprenditore (nella maggior parte dei casi per un massimo di due anni)⁴⁷⁸.

6.3 La formazione professionale come canale privilegiato per l'inserimento occupazionale: il caso spagnolo

Per il diritto comunitario, la formazione professionale rappresenta un importante asse su cui poggiare sistemi di educazione ed apprendimento coerenti sia alle esigenze di un mercato del lavoro in continua evoluzione, sia allo sviluppo di un'economia basata sul *know how* e sulla qualità del lavoro. In ottemperanza alle normative dell'Unione Europea, le politiche del lavoro spagnole sono state orientate a incrementare l'occupabilità della popolazione attiva e a migliorare l'adattamento ai cambiamenti tecnologici, i quali pur facilitando lo sviluppo dei processi produttivi, hanno obbligato il riadattamento dei lavoratori attraverso la formazione⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ Se si considerano i gruppi beneficiari delle politiche di incentivo all'occupazione, si nota allo stesso modo che, con la legge del 2006, il maggiore beneficiario degli incentivi per la contrattualizzazione a tempo indeterminato, sono stati coloro con un'età minore di 30 anni che rappresentano il 40% del totale dei contratti nel 2005 e il 54% nel primo semestre del 2009. Anche per quanto riguarda la contrattualizzazione delle donne, ci sono valori positivi, pur nel quadro di una progressiva diminuzione dei contratti a tempo indeterminato registrati dal 2005 (69%) al 2009 (50,1%). La proporzione di contratti a tempo indeterminato dei lavoratori con età superiore ai 45 anni, diminuisce tra il 2005 e il 2009 passando dal 35% al 33%. Per i soggetti occupati tra i 30 e i 44 anni, tra il 2005 e il 2009, è stato individuato un sensibile aumento delle conversioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, raggiungendo nel 2009, il 44% di tutte le conversioni contrattuali effettuate. Con i soggetti, invece, con più di 45 anni, si è registrato il minor valore percentuale per quello che riguarda le conversioni contrattuali. Cfr. Ministerio de empleo y seguridad social, *Anuario de estadísticas*, Madrid, 2011.

⁴⁷⁸ Alujas Ruiz J. A., *La reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo español ¿Una buena noticia o un mal síntoma?*, in «Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales», n. 86, 2010, pp. 61-73.

⁴⁷⁹ Il legame fra lavoro e formazione professionale si trova esplicitato nel Trattato della Comunità Europea nella quale, tramite l'art. 125, si afferma che «la strategia coordinata per favorire l'occupazione ritiene necessario potenziare una mano d'opera qualificata, formata e adattabile». A questo proposito si veda Puebla E. M., *El sistema de formación profesional para el empleo*, Lex Nova, 2009.

Le direttive europee in materia di formazione rispondono alla necessità di formare gli attori appartenenti al mercato del lavoro, mettendo in atto politiche che garantiscano l'apprendimento e il percorso conoscitivo lungo tutta la vita. In questo senso, la formazione e l'acquisizione continua di competenze e conoscenze, non è un concetto a sé stante ma diviene una chiave fondamentale che permette di migliorare la mobilità occupazionale e contribuisce a risolvere i problemi di disadattamento nel mercato del lavoro⁴⁸⁰. Le azioni europee dedicate alla formazione, che vengono gestite dal Ecdvt (European Centre for the Development of Vocational Training) e controllate dalla Fondazione Europea di Formazione, pretendono investire nell'apprendimento inteso come promotore di una reale unione economica, monetaria, politica e soprattutto sociale⁴⁸¹.

Il concetto di formazione professionale è stato delineato come uno dei principali strumenti per raggiungere maggiore produttività, lavoro, sviluppo economico e sociale⁴⁸². Situata infatti tra le politiche educative e le politiche del mercato del lavoro, la formazione a fini occupazionali rappresenta un potenziale laboratorio di sperimentazione di approcci sistematici che contribuiscono a formare una cittadinanza responsabile, una distribuzione equa della ricchezza e delle opportunità in ogni Paese. Inoltre, il livello di formazione della popolazione incide su diversi indicatori: 1) la produttività e la competitività, le quali, all'interno dell'economia di un Paese sono un fattore preponderante per l'aumento dei livelli di vita e il potenziamento della crescita. In questo senso, le competenze professionali possono contribuire allo sviluppo di un Paese in termini di produttività, generando migliori situazioni lavorative. Una forza lavoro che abbia un alto livello educativo e più competenze, risponde più facilmente alle opportunità occupazionali, alle necessità dell'impresa, favorisce la mobilità del mercato del lavoro, dà un apporto decisivo alla produttività del sistema produttivo, attrae investimenti esteri e può negoziare meglio le sue condizioni di lavoro⁴⁸³; 2) la povertà e

⁴⁸⁰ Le Mouillour I., Dunkel T., Garcia Molina J. L., *La formación profesional en el corazón del debate sobre las cualificaciones: tendencias en el horizonte 2020*, in «Cuadernos del Mercado del Trabajo», n. 7, 2011, pp. 60-69.

⁴⁸¹ Garcia Gil. M. B, *op. cit.*

⁴⁸² Eckert H., *Entre el fracaso escolar y las dificultades de inserción profesional: la vulnerabilidad de los jóvenes sin formación en el inicio de la sociedad del conocimiento*, in «Revista de educación», n. 341, 2006, pp. 35-56.

⁴⁸³ Graziosi A., *Estrategias de Formación para un contexto global*, in Atti del Convegno, *Estrategias de innovación en la formación para el trabajo*, V° Congreso Internacional de Formación para el Trabajo, Granada, Giugno 2009.

l'esclusione sociale, le quali sono generate, abitualmente, da bassi tassi di partecipazione scolastica, da difficoltà nel permanere nel sistema educativo, da problematicità nel porsi in relazione con il mercato del lavoro; 3) la formazione è diventata, pertanto, una necessità sociale, a cui le politiche pubbliche non hanno smesso di rinunciare, poiché da un punto di vista economico, l'investimento in capitale umano promuove la produttività e, rispettivamente ai disoccupati, stimola l'offerta di lavoro contribuendo all'adattamento tra domanda e offerta di lavoro⁴⁸⁴.

Per i governi dei Paesi che desiderano migliorare la qualità della vita dei cittadini, migliorando nel contempo l'occupabilità e la competitività delle imprese, è necessario prestare la massima attenzione alla conoscenza, al sapere e alla formazione⁴⁸⁵. Il monito del governo alle imprese e alle diverse amministrazioni, infatti, è puntare sul capitale umano e di conseguenza sulla qualità del lavoro, dato che alti livelli di preparazione, si convertono, nell'ambito lavorativo, in qualità e produttività⁴⁸⁶.

In questo modo, tutti i tipi di investimenti nel capitale umano, posseggono una caratteristica comune: gli individui che ne usufruiscono dovrebbero raggiungere più elevati standard qualitativi nell'ambito lavorativo, poiché acquisiscono nuove capacità e competenze o perfezionano quelle di cui già sono in possesso⁴⁸⁷.

In Spagna, a partire dagli anni '80, conformemente alle direttive comunitarie, si è tentato di dare un'impronta qualitativa al sistema formativo, con l'istituzione del Consiglio Generale di Formazione Professionale nel 1986, organo predisposto all'evoluzione della formazione professionale. Grazie alla creazione di questo Consiglio, si è previsto nel periodo compreso tra il 1993 e il 1996, il "Primo Programma Nazionale di Formazione Professionale", grazie al quale è stato successivamente elaborato il Catalogo dei Titoli di Formazione Professionale Specifica e il Repertorio

⁴⁸⁴ Mato Diaz F.J., Cueto Iglesias B., *Efectos de las políticas de formación a desempleados* in «Revista de Economía aplicada», 2008, n. 46, Vol. XVI, pp. 61-83.

⁴⁸⁵ Amor Bravo E. M., *Las cualificaciones profesionales: un reto para los sistemas de educación y formación de la sociedad española*, in «Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración», n. 81, 2009, pp. 89-103.

⁴⁸⁶ A proposito del capitale umano, si veda Becker G. S., *Human Capital*, Columbia University Press, 1964; Spence M., *Job market signalling*, in «Quarterly Journal of Economics», n. 87, 1973, pp. 355-379; Coleman J., *Social capital in the creation of the human capital*, in «American Journal of Sociology», n.94, 1988, pp. 95-121.

⁴⁸⁷ Martín Arnaz J. L., *La conexión entre el capital humano y la competitividad: instrumentos de medición y análisis estructural*, Universidad de Burgos, 2008.

dei Certificati di Professionalità, che costituiscono ancora oggi componenti essenziali del sistema di formazione professionale spagnolo⁴⁸⁸.

Successivamente, nel 1997, è stato predisposto, per il periodo compreso tra il 1998 e il 2002, il “Secondo Programma Nazionale di Formazione Professionale” congiunto al quale fu previsto un Istituto Nazionale delle Qualificazioni e un miglioramento dei Centri di Formazione in modo da fornire servizi integrativi come l’orientamento e l’inserimento lavorativo e un riconoscimento a livello europeo della formazione professionale nazionale. Di questo programma, alcuni obiettivi e misure sono tuttora in via di implementazione nell’agenda politica, come ad esempio⁴⁸⁹:

- l’esigenza di creare un sistema integrato che preveda una formazione che si protrae per tutta la vita⁴⁹⁰;
- la necessità di sviluppare un sistema integrato di formazione e orientamento professionale da parte delle amministrazioni educative, amministrazioni locali, amministrazioni sindacali e imprenditoriali.
- il miglioramento della qualità della formazione professionale;
- il bisogno di far fronte alle carenze formative di determinati gruppi sociali con maggiori difficoltà nell’inserimento lavorativo;
- La necessità di elaborare un sistema che incentivi la “cultura imprenditoriale”, la quale ha la potenzialità di apportare lavoro, ricchezza alla società, differenti opzioni per i consumatori e di arricchire un potenziale personale.

Uno dei meriti principali del Secondo Programma di Formazione Professionale, è stato la costituzione di tre sottosistemi appartenenti al processo della formazione professionale (regolata, continua e per inserimento lavorativo), che permetteva ad ogni individuo, facente parte della popolazione attiva, di vedersi garantito un percorso formativo coerente e continuo lungo i diversi stadi dell’apprendimento. Ognuno dei tre sottosistemi vigenti (si veda anche la tab. 6.6), di formazione professionale, aveva caratteristiche specifiche e destinatari differenti⁴⁹¹: a) la *formazione continua*,

⁴⁸⁸ A questo proposito si veda Cano Galàn Y., *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, in «Relaciones Laborales Informes y estudios», n. 95, 2010, pp.1-536.

⁴⁸⁹ Bodas Gonzalez E. *La formación profesional en España*, Fundación Ecoem, 2007.

⁴⁹⁰ Questo obiettivo è esplicitato nella Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori nell’art.15, adottata nel corso del Consiglio Europeo di Strasburgo del 1989.

⁴⁹¹ Si rimanda alla lettura di Alba Ramirez, A., *Capital Humano y competitividad de la economía española: una perspectiva internacional*, in «Papeles de Economía Española», n 56, 1993, pp. 131-143.

organizzata dalle imprese affinché i lavoratori potessero adattarsi ai cambiamenti del processo produttivo; b) la *formazione diretta all'inserimento* o reinserimento lavorativo dei disoccupati o inoccupati. c) la *formazione regolata*, riferita al sistema educativo, il quale dà gli strumenti necessari per l'esercizio delle professioni. La *formazione regolata o iniziale* è gestita dalle istituzioni educative e si dirige a giovani in età scolare (dai 17 ai 20 anni). Nello specifico, all'interno della formazione iniziale, si trovano compresi sia la formazione professionale di base che arriva fino all'istruzione secondaria obbligatoria, sia quella specifica, acquisita grazie a cicli formativi di medio e alto grado, garantita dai centri del lavoro; inoltre nella formazione regolata, vengono anche svolti programmi specifici di garanzia sociale mediante i quali si assicura agli alunni che non sono riusciti a conseguire il titolo dell'istruzione secondaria obbligatoria, e trovandosi sprovvisti di qualifiche, un'uguaglianza di opportunità per l'inserimento nel mondo del lavoro. L'obiettivo principale di questo tipo di formazione è «facilitare l'inclusione dei giovani nel mondo del lavoro, garantendo loro conoscenze adeguate alla realtà produttiva tramite l'apprendimento di strategie intellettuali, conoscenze, destrezze che gli permettano di incorporarsi nel mondo produttivo»⁴⁹².

⁴⁹² Garcia Gil M. B. , *op. cit.*, p. 363.

Tab. 6.6 – Sottosistemi della formazione professionale in Spagna

Aspetti	Formazione iniziale/regolata	Formazione continua	Formazione occupazionale
Norma regolatrice	Legge 2/2006 (LOE) Real Decreto 362/2004, del 5 Marzo, stabilisce la normativa generale della formazione professionale	Real Decreto 1046/2003, del 1 Agosto, che regola il sottosistema della formazione continua	Real Decreto 631/1993 del 3 Maggio, che regola il Piano Nazionale di Formazione e di Inserimento Professionale (FIP) Real Decreto 1506/2003, del 28 Novembre, stabilisce le direttive dei certificati di professionalità
Destinatari	Giovani in età scolare dai 17 ai 20 anni frequentanti l'istituto superiore; Giovani con più di 16 anni che non abbiano ottenuto il diploma.	Lavoratori occupati	Giovani e adulti in disoccupazione
Finalità principale	Preparare i giovani ad un esercizio professionale, contribuendo allo sviluppo delle capacità personali. Programmi di qualificazione professionale iniziale.	Migliorare le competenze e la qualificazione; Incrementare l'occupabilità	Inserimento e reinserimento lavorativo
Struttura	Cicli formativi di grado medio e superiore.	Corsi di perfezionamento; Permessi individuali	Corsi, attività laboratoriali, attività amministrative
Certificazioni	Titoli professionali	Certificati di professionalità	Certificati di professionalità
Durata	Ciclo lungo	Ciclo corto	Ciclo corto
Normativa comune	Formazione per le competenze professionali; legge 5/2002 delle qualificazioni e della formazione professionale		

Fonte: Bodas Gonzales (2007).

Dal 2007, in ottemperanza con il Decreto Regio 395/2007, le due modalità di formazione professionale in ambito lavorativo (la formazione continua e diretta all'inserimento lavorativo) vengono inglobate in un unico sistema chiamato "sottosistema della formazione professionale per l'occupazione". La decisione di inglobare in un unico gruppo i due tipi di formazione, fino ad allora distinti, nasce dall'esigenza di intendere la formazione come un processo di continuità nell'itinerario o progetto formativo scelto dal lavoratore, sia esso occupato, sia esso disoccupato. Tramite questa normativa, si vuole estendere fra le imprese e i lavoratori, il concetto di una formazione *ad hoc* che risponda alle necessità di entrambi, coniugando quindi allo

stesso tempo l'incentivo allo sviluppo, alla competitività e produttività dell'impresa, l'occupabilità e la crescita delle capacità personali dei lavoratori⁴⁹³. Coerentemente a questo principio, il nuovo sottosistema di formazione per l'occupazione, si articola in tre grandi assi: la formazione della domanda, la formazione dell'offerta e la formazione alternata al lavoro.

6.3.1 La formazione della domanda e l'aggiornamento delle competenze nell'ottica del life long learning nell'esperienza spagnola

La formazione della domanda è rappresentata da iniziative formative specifiche destinate ai lavoratori dell'impresa. Esse possono sia essere organizzate e condotte dalle imprese stesse, sia essere gestite con permessi individuali di formazione per i lavoratori, totalmente o parzialmente finanziati dai fondi pubblici. Nel primo caso, l'impresa mette a disposizione un piano formativo con attività che possono essere sia generiche che specifiche; le azioni formative generiche sono spendibili anche in altri contesti lavorativi, mentre la formazione specifica si riferisce all'acquisizione di conoscenze e competenze legate ad un particolare posto di lavoro attuale o futuro del lavoratore dell'impresa, che sono difficilmente trasferibili in altre imprese. I destinatari di questo tipo di formazione sono i lavoratori occupati che prestano servizio presso imprese o enti pubblici. Nel caso, invece dei permessi individuali, si tratta di azioni formative, riconosciute necessariamente mediante un accreditamento ufficiale, che sono utili al lavoratore il quale ambisce al riconoscimento, valutazione e accreditamento delle proprie competenze e qualifiche professionali, rispetto ad un'esperienza lavorativa o apprendistati. Secondo il funzionamento dei permessi individuali, il lavoratore dipendente interrompe la sua attività lavorativa, per un determinato periodo, affinché possa partecipare ad un'attività formativa da lui scelta liberamente⁴⁹⁴.

Un elemento di rilevanza è che, il permesso individuale, normativamente riconosciuto, può rispondere a due tipi di esigenze formative: il primo è rappresentato dal permesso che ha un carattere tecnico professionale che serve al lavoratore per una maggiore qualificazione coerente al proprio posto di lavoro; il secondo tipo appartiene

⁴⁹³ Art. 2 del Decreto Regio 395/2007, del 23 marzo.

⁴⁹⁴ I permessi individuali regolati dall'Accordo 140 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. In Italia vengono chiamati "congedi formativi retribuiti". La normativa del mercato del lavoro, in ottemperanza a questo accordo, incentiva la concessione di licenze pagate per fini formativi durante il tempo di lavoro.

al lavoratore che vuole migliorare la sua formazione culturale o generica che gli apporti elementi aggiuntivi al bagaglio culturale⁴⁹⁵.

Il finanziamento della formazione della domanda, si ottiene mediante un sistema che combina il finanziamento pubblico, ossia un credito che si riconosce all'impresa, al finanziamento privato che deve pagare direttamente l'impresa alla Sicurezza Sociale, dipendentemente dal numero di lavoratori, in modo che l'incentivo pubblico per la formazione non sia il solo motore del sistema formativo dei lavoratori, dando la possibilità alle imprese di contribuire economicamente alla formazione dei propri lavoratori. In questo modo, ogni impresa ha a disposizione un credito annuale spendibile nella formazione dei suoi lavoratori⁴⁹⁶.

L'organizzazione delle azioni formative possono essere pianificate ed effettuate dall'impresa stessa, che coordina anche con contrattualizzazioni esterne le modalità formative, o da un ente di formazione certificato e specializzato. In ambedue i casi, è sempre l'impresa che si assume la responsabilità dell'esecuzione delle azioni formative. Un'altra possibilità di svolgere le azioni formative, è raggruppare lavoratori di più imprese, facendo in modo che tramite un coordinamento coerente, tutti i lavoratori, sebbene appartenenti ad entità differenti possano beneficiare della stessa attività di formazione.

In Spagna, la formazione della domanda, è cresciuta in maniera importante rispetto ai primi anni del 2000, quando la spesa delle imprese per la formazione era maggiormente esigua. Ciò è dipeso dallo sviluppo delle politiche attive del mercato del lavoro e dalla consapevolezza dell'importanza dell'accrescimento del capitale umano del lavoratore.

Nel 2010⁴⁹⁷ in Spagna i dipendenti di aziende destinatari di attività formative promosse dall'azienda sono stati 2.421.153. Le imprese interessate alla formazione sono state complessivamente 293.460, un numero in crescita rispetto al 2008, quando si sono contate 201.030 aziende e comunque in rilevante crescita rispetto alla metà del primo decennio duemila (tab. 6.7).

⁴⁹⁵ Un esempio di permesso individuale con la finalità di ampliare il proprio bagaglio culturale potrebbe essere il caso di un lavoratore occupato che decide di continuare degli studi (secondari o universitari) mai intrapresi o abbandonati.

⁴⁹⁶ Per il processo specifico di come viene calcolato il credito posto dall'impresa si rimanda la lettura di Puebla E. M., *op. cit.*.

⁴⁹⁷ Dati forniti dalle pubblicazioni della Fondazione Tripartita, in particolare *Formaciòn en las empresas, 2010*.

Tab. 6.7 – Evoluzione della percentuale di imprese che hanno svolto la formazione dei propri dipendenti

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% di imprese che svolgono la formazione	4,3	5,8	8,4	12,1	17,8	24,6

Fonte: Fundación Tripartita (2010).

Nel 2010 la formazione in media ha interessato il 19,1% dei dipendenti del settore privato, percentuale in aumento rispetto all'anno prima, quando si è registrato il 14,4%. In questo contesto, l'Andalusia è in linea con la media nazionale avendo registrato un coinvolgimento pari al 19,5% per i dipendenti del settore privato. Dei dipendenti formati, risulta che il 57% dei partecipanti è di sesso maschile con un'età media di 38 anni e il 43% è di sesso femminile con un'età media di 38 anni. Questa differenza può essere ascritta a diversi fattori: una presenza femminile poco marcata in specifiche aziende dove è più richiesta la manodopera maschile, o azioni formative mirate a ruoli di competenza maschile.

Rispetto alle dimensioni aziendali, risulta che le imprese più interessate alla formazione, sono quelle che contano più di 250 dipendenti appartenenti al settore dei servizi (42,5%) e in misura minore a quello dell'industria (20,4%); la partecipazione ad attività formative, diventa direttamente proporzionale alle dimensioni delle aziende: infatti le microimprese, che contano da 1 a 5 dipendenti, hanno una percentuale molto bassa di partecipazione alle azioni formative.

6.3.2 La formazione dell'offerta per contrastare la disoccupazione

La formazione dell'offerta ha l'obiettivo di consentire al lavoratore, sia esso occupato o disoccupato, di fruire di una formazione coerente alle necessità del mercato del lavoro, alla produttività delle imprese, alla crescita delle qualità personali, in modo da essere maggiormente competitivo nel mercato del lavoro⁴⁹⁸. La formazione dell'offerta si distingue da quella della domanda, innanzitutto per i destinatari che non solo sono occupati, ma anche disoccupati; tramite le attività formative, il lavoratore occupato ha la possibilità di accrescere le sue qualifiche professionali nella stessa mansione o in un'altra differente, mentre permette al disoccupato di essere un soggetto maggiormente competitivo nel mercato del lavoro globale. Inoltre i programmi che si

⁴⁹⁸ Art. 20 Decreto Regio 395/2007, del 23 marzo.

prospettano, relativi alla formazione dell'offerta, non dipendono dalle esigenze di una singola azienda, ma sono «relazionati alle esigenze di alcuni gruppi di soggetti che possono avere difficoltà di inserimento, o anche legati a cambiamenti produttivi, tecnologici della società nel suo complesso»⁴⁹⁹.

La formazione dell'offerta, mira a facilitare la partecipazione all'accesso del mercato del lavoro tramite certificazioni attestanti una crescita di conoscenze e competenze professionali, che riducono lo stato di passività del lavoratore. La pianificazione di questo tipo di formazione è frutto della competenza partecipata del Ministero del Lavoro e Immigrazione e delle Comunità Autonome che individuano obiettivi, modalità, priorità dell'offerta formativa.

Generalmente è di competenza del Ministero del Lavoro la realizzazione della pianificazione pluriennale della formazione professionale su proposta delle Comunità Autonome e Organizzazioni Sindacali, che esplicitano le rispettive esigenze territoriali; in tali pianificazioni devono essere esplicitate le priorità, obiettivi generali della formazione, nonché i costi e le normative di cui tener conto.

La formazione dell'offerta, così come accade per la formazione della domanda, ha un costo che, in questo caso non deriva dalle quote versate alla Sicurezza Sociale, bensì discende dalle sovvenzioni pubbliche il cui procedimento ordinario è chiamato «regime di concorrenza competitiva»⁵⁰⁰, necessario per la sovvenzione di piani formativi diretti a lavoratori occupati, disoccupati, e persone con necessità formative specifiche. Un'altra modalità per sostenere le attività formative è la concessione diretta della sovvenzione, che riguarda quattro casi specifici: 1) attività formative destinate a militari e marinai; 2) attività formative destinate a soggetti reclusi; 3) attività formative aventi luogo in imprese che si impegnano, dopo un periodo di formazione in azienda, a contrattualizzare i formandi, prioritariamente quelli disoccupati, per un periodo minimo di sei mesi. L'inadempienza rispetto a questa norma, provoca l'obbligo di restituzione totale o parziale della sovvenzione percepita dall'azienda; 4) attività formative alle imprese per la realizzazione di pratiche professionali non lavorative (in Italia corrispondono agli *stage*) dirette prioritariamente a disoccupati, ma anche studenti che desiderino perfezionare il proprio percorso formativo. La pianificazione di questo tipo

⁴⁹⁹ Cano Galàn Y., *op. cit.*, p. 248.

⁵⁰⁰ Come disciplina l'art. 22 de la LGS.

di formazione viene generata dal Ministero del Lavoro e Immigrazione che individua obiettivi, modalità, priorità dell'offerta formativa.

In Spagna la formazione dell'offerta ha avuto, come quella della domanda, un numero considerevole di destinatari. Nel 2010⁵⁰¹, la formazione ha interessato, 454.000 partecipanti tra occupati e disoccupati. Il 16% dei partecipanti, che ha preso nel 2010 parte a corsi statali, organizzati dal Servizio pubblico d'impiego, è stato costituito da soggetti disoccupati. Le azioni formative, nei vari temi ed argomenti, ha nel complessivo molto successo, e risultano maggiormente seguiti corsi sull'informatica, sull'amministrazione e sul trasporto. L'età media in cui un soggetto segue un'attività formativa, per ciò che concerne la Comunità Autonoma dell'Andalusia, si attesta tra i 25 e i 34 anni, ma nel resto delle Comunità i soggetti interessati alla formazione, hanno per lo meno 35 anni. Questo dato è significativo se si pensa all'alto tasso di disoccupazione giovanile andaluso, il quale influenza i soggetti a mettere in discussione le qualifiche di cui si è in possesso, per delle nuove, che si ritiene siano più utili per l'inserimento lavorativo.

6.3.3 La formazione alternata al lavoro come principale strumento di occupabilità

Tale tipologia di formazione ha la finalità di acquisire nel contempo competenze professionali pratiche e teoriche alternando lavoro e formazione. Si tratta di un processo misto in cui si apprendono conoscenze generiche e professionali tramite competenti enti di formazione, in compresenza con l'attività professionale esercitata in azienda⁵⁰². In questo modo l'azienda e l'ente formativo diventano spazi complementari dove si acquisiscono conoscenze e competenze contemporaneamente.

Rispettivamente alla formazione alternata al lavoro, si distinguono due tipi di iniziative⁵⁰³, il contratto formativo e i programmi pubblici di lavoro-formazione. Nel primo caso si prevede l'acquisizione simultanea delle capacità teoriche e pratiche adatte per lo sviluppo di una professione che richieda sia conoscenze teoriche che abilità pratiche. Si tratta di attività pratiche o manuali relazionate a determinati compiti e

⁵⁰¹ Fundacion Tripartita, *Formaciòn para el empleo*, dati aggiornati a marzo 2011.

⁵⁰² Art. 4.c del Regio Decreto 395/2007, del 23 marzo. Cfr. Pelissier J., Supiot A., Jemmaud A., *Droit du travail*, Dalloz, 2006, citato in Puebla E. M., *op. cit.*.

⁵⁰³ Art. 26.2 Regio Decreto 395/2007, del 23 marzo.

responsabilità, sotto la tutela di un lavoratore esperto, in compresenza con attività formative al di fuori del lavoro effettuato. L'imprenditore o il responsabile dell'impresa, attraverso questo tipo di contratto, ha un obbligo formativo nei confronti del "formando", adeguato alle clausole contrattuali. Per la formazione teorica l'imprenditore ha l'onere di impartirla direttamente o delegare un centro di formazione idoneo a farlo. Nel caso dei Programmi pubblici di lavoro-formazione⁵⁰⁴, essi facilitano l'inserimento nel mercato del lavoro soprattutto ai giovani disoccupati con un'età minore di 25 anni, che sono carenti di un'adeguata formazione che possa aiutarli ad inserirsi nel mondo del lavoro. Questa carenza deriva o da un'assenza di qualificazioni, o perché pur avendo alcune basi formative, esse si presentano poco spendibili rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. Ciò che caratterizza questi programmi, è principalmente il metodo formativo utilizzato, il quale integra esperienza professionale e apprendimento teorico, in modo coerente alla domanda di lavoro; questa tappa di compresenza dura da un minimo di un anno, a un massimo di due.

6.4 Alcune riflessioni conclusive

La crisi economica e finanziaria, ha avuto conseguenze drammatiche per il mercato del lavoro spagnolo e della maggior parte dei Paesi europei. Con l'aumento del tasso di disoccupazione, come infatti sostengono Zaccaria e Fellini, ogni Paese ha fronteggiato la negativa congiuntura attraverso «diversi meccanismi di aggiustamento: per alcuni Paesi la risposta al calo del PIL è soprattutto la riduzione dell'occupazione (Spagna e Irlanda), per altri, la strategia principale è quella di ridurre le ore e la produttività del lavoro attraverso strumenti di flessibilità interna, soprattutto rivolti alla riduzione dell'orario di lavoro (Germania e Belgio), per altri ancora l'aggiustamento passa attraverso la dinamica salariale (Inghilterra)»⁵⁰⁵ All'incremento drammatico del tasso di disoccupazione spagnolo, le riforme poste in essere dal governo, non hanno inciso sull'incremento dei livelli occupazionali, ma hanno contribuito a rendere il mercato del

⁵⁰⁴ In Spagna, tali programmi professionalizzanti, vanno sotto il nome di «Escuela-Taller y Casas de Oficios», disciplinato dal Regio Decreto 1593/1994, de 15 Luglio oppure «Programa de talleres de empleo» disciplinato dal Regio Decreto 282/1999, del 22 Febbraio.

⁵⁰⁵ Fellini I., Zaccaria D., *Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 4, 2010, p. 163.

lavoro ancora più flessibile, segmentato, in cui il lavoratore gode di scarse tutele. Come sostiene Gorelli, «negli ultimi dieci anni, il legislatore ha riformato il mercato del lavoro, in forma non strutturata, ma dispersa, varando provvedimenti di misura puramente congiunturale; si è infatti mirato a intervenire per un mercato del lavoro fondamentalmente flessibile, che ha generato conseguenze nefaste anche di ordine sociale; ciò implica che una parte significativa della popolazione è in una situazione di precarietà assoluta e instabilità economica. Questo spiega anche perché si ritarda la fuoriuscita dalla famiglia da parte dei giovani in età adulta».⁵⁰⁶

In realtà quindi, così come avvenuto in Italia, in Spagna le ultime riforme del mercato del lavoro operate sia da Rajoy che da Fornero, non hanno inciso positivamente sull'occupazione, tanto che nei due Paesi, il tasso di disoccupazione continua a crescere, e il PIL prosegue a contrarsi. Nonostante, quindi, i provvedimenti in materia di lavoro degli ultimi anni, il quadro che emerge dai due contesti nazionali possiede diverse problematicità.

Proprio alla luce delle contraddizioni e delle problematicità appartenenti al mercato del lavoro italiano e spagnolo, al fine di osservare l'impatto in termini di efficacia dei risultati raggiunti dalle politiche del lavoro, vengono analizzati due programmi di politica attiva implementati negli anni della crisi, che hanno avuto l'obiettivo di favorire in qualche modo l'occupazione dei giovani, che come visto ampiamente nei capitoli precedenti, stanno pagando il prezzo più alto della recente crisi.

⁵⁰⁶ Gorelli H., *La politica de empleo española ante la crisis económica*, Mimeo, Sevilla, 2011, p. 9.

Capitolo 7

Le politiche attive del lavoro in Andalusia e in Campania: il ruolo degli attori istituzionali

7.1 Premessa: obiettivi e ipotesi di ricerca

Nel corso dei capitoli precedenti, è stato progressivamente sviluppato il tema riguardante le politiche attive del lavoro in Italia e Spagna, intese come strategia per migliorare l'occupabilità delle fasce deboli della popolazione.

Come visto in precedenza, il concetto di politica attiva del lavoro, nasce in Europa, come risultato di un processo di modernizzazione delle politiche per l'impiego, derivante dalla necessità di cambiare le forme di regolazione del mercato del lavoro. I primi anni '90 segnano un passaggio basilare da un sistema di politiche passive e standardizzate, ad un modello di politiche attive mirate e differenziate in base al contesto e ai soggetti di riferimento, la cui analisi permette di comprendere il focus problematico del mercato del lavoro dei due Paesi considerati attorno a cui ruotano le politiche.

L'approccio che oggi guida le politiche del lavoro è quello incentrato sull'*empowerment* delle capacità e delle competenze, per dare impulsi efficaci che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, generando quindi migliore e maggiore occupazione.

Secondo tale prospettiva, come già ampiamente analizzato nel secondo capitolo, si riscontrano le esortazioni dell'Unione Europea ad adottare politiche attive per l'impiego nazionali e regionali, meno orientate al sostegno economico durante lo stato di disoccupazione e maggiormente rivolte ad attivare il lavoratore per un ingresso o ritorno facilitato nel mercato del lavoro. Le politiche per la crescita occupazionale e sociale dovrebbero svilupparsi, sulla base di forme di coordinamento e raccordo tra operatori pubblici e privati, nel rispetto delle competenze degli organi di governo locale e

dovrebbero essere sempre più incentrate sulla dimensione locale, sul concetto di integrazione tra le differenti policy e i diversi soggetti impegnati a realizzarle.

L'integrazione si configura, infatti, come una strategia per perseguire obiettivi comuni a diverse politiche, per esempio generare e rigenerare "coesione sociale"; politiche che riguardano la salute, l'occupazione, la protezione sociale, lo sviluppo locale provano a combinarsi tra loro e, volta a volta, a convergere su interventi congiunti in un territorio comune. Queste convergenze e combinazioni tra materie diverse inducono a creare forme di cooperazione, accordo e appunto integrazione fra attori diversi; ciò dovrebbe accadere sia sul terreno operativo delle pratiche delle agenzie e degli interventi, sia su quello gestionale delle scelte tecniche, amministrative, sia sul terreno istituzionale delle responsabilità politico-amministrative⁵⁰⁷.

Il processo di definizione delle politiche del lavoro dovrebbe scaturire, quindi, da accordi neo-corporativi⁵⁰⁸ fra diversi attori istituzionali, che collaborando fra di loro in forma concertata nell'attuazione di politiche coerenti alle esigenze del territorio, possono creare impulsi positivi per tutto il sistema sociale ed economico. Il processo di definizione delle politiche attive del lavoro, è in questo senso inteso come fase fondamentale del *policy cycle*: in tale step, si possono identificare gli attori chiave nei sottosistemi di *policy*, nonché gli elementi in comune tra di loro; è possibile analizzare le loro interazioni, e l'effetto che queste hanno sulle politiche in questione.

Difatti, in fase di definizione e formulazione dell'agenda ci si trova di fronte ad un'aperta concertazione, e negoziazione fra più ipotesi di intervento e prospettive di sviluppo. Pertanto, l'esistenza di assetti neo-corporativi consente di spiegare, almeno a livello generale, una parte cospicua dell'esistenza di determinate politiche attive del lavoro nonché il loro indirizzo in fase attuativa. Tuttavia, sfide culturali, congiunture economiche, differenziazione sociale, frammentazione degli interessi, pressioni provenienti dall'economia internazionale rendono complesso il mantenimento di veri e propri assetti neo-corporativi, creando conseguenze differenti sull'impatto delle politiche stesse.

⁵⁰⁷ Bifulco L., De Leonardis O., *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in Donolo C. (a cura di), *op.cit.*, 2006.

⁵⁰⁸ Sulla letteratura riguardante il neocorporativismo si rimanda al cap.1 del presente lavoro. Per ulteriori approfondimenti, si consigliano le letture di Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Fondamenti di scienza politica*, il Mulino, 2001, in part. cap. 6; Pasquino G., *Nuovo corso di scienza politica*, il Mulino, 1997, in part. cap. 4; Schmitter P., *Neocorporativismo y Estado*, in «Revista española de investigaciones sociológicas», n. 31, 1985, pp. 47-78.

Fatta tale premessa, l'oggetto di questa parte finale del lavoro si è concentrata sul tipo di coinvolgimento degli attori istituzionali nella fase di definizione di due esperienze di politica attiva del lavoro, a livello regionale, in Italia e Spagna.

Le domande a cui si è cercato di dare risposta attraverso l'analisi proposta sono: Quale è il coinvolgimento degli attori istituzionali quando si definiscono le politiche attive del lavoro? Chi è veramente coinvolto in questo processo? In questa fase c'è un coinvolgimento vivace o solo formale fra le parti? Se ci fosse una concertazione fattiva e dinamica, quanto questa è suscettibile di garantire un miglior impatto sul territorio, rispetto ad una concertazione solo formale?

Per dare risposta a questi quesiti, al fine di comprovare sul campo i molteplici elementi teorici già approfonditi nei primi due capitoli, si è deciso di analizzare il caso di due regioni, ossia la Campania (Italia) e la Comunità Autonoma dell'Andalusia (Spagna). I due territori presi in esame, presentano alcune caratteristiche comuni: ampi divari territoriali a livello nazionale; un mercato del lavoro fortemente segmentato, in cui si ricorre molto alla contrattazione a termine; una disoccupazione che riguarda in modo particolare la componente giovanile e femminile. Sono stati analizzati, in questi contesti specifici, due strumenti di politica attiva del lavoro, promossi nel medesimo periodo di tempo e attuati con risorse finanziarie non ingenti. In considerazione di caratteristiche socio-economiche simili dei due territori, e tenendo conto dell'identico target di beneficiari, la scelta delle politiche del lavoro è stata ritenuta appropriata per l'analisi comparativa.

Capire come i due governi regionali hanno agito nella definizione e programmazione dell'intervento rappresenta l'obiettivo generale della ricerca.

L'attenzione, inoltre, si è focalizzata sulla connessione esistente tra gli interventi di politica attiva messi in campo e le problematiche del mercato del lavoro nelle due aree territoriali analizzate. Si tratta, infatti, di mercati del lavoro, che già prima della crisi presentavano problematiche di natura strutturale legate al *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro; in questi contesti, c'è la probabilità che le politiche attive costruite adeguatamente secondo schemi di integrazione, partenariato e concertazione, corrano il rischio di giungere a risultati inattesi rispetto agli obiettivi prefissati.

In pratica, ciò che si ritiene plausibile, al punto da volerne corroborare l'ipotesi teorica e conferma sul campo, è che in periodi di crisi economica e occupazionale in cui

emergono criticità legate alla contrazione della domanda di lavoro, nonché ad un'offerta di lavoro non assorbibile dal mercato, destinata ad incrementare la disoccupazione su scala nazionale, le politiche del lavoro messe in atto, pur essendo calibrate per il territorio e coerenti nell'impianto, non risultano incisive verso gli obiettivi prefissati inizialmente.

Di seguito, dopo aver esposto la metodologia utilizzata per la ricerca sul campo, si confrontano le osservazioni dei testimoni privilegiati italiani e spagnoli, che in base alle loro esperienze di tipo politico e/o professionale, analizzano le criticità e le potenzialità dei rispettivi mercati del lavoro. Successivamente vengono esaminati i due programmi di politica attiva individuati per il caso italiano e quello spagnolo, cercando di sviscerarne i momenti salienti della concertazione in fase di definizione, per poi valutarne l'impatto territoriale e l'efficacia ottenuta. In conclusione, sulla base dell'indagine qualitativa svolta e dell'analisi delle due politiche e dei risultati che hanno conseguito, si esporranno le considerazioni finali e soprattutto una valutazione di merito circa il tema della definizione e attuazione delle politiche in relazione ai diversi attori coinvolti.

7.2 La metodologia utilizzata e i testimoni privilegiati intervistati

La parte empirica dell'indagine, è consistita principalmente nella somministrazione ad un gruppo di testimoni privilegiati italiani e spagnoli di una traccia di intervista semi-strutturata⁵⁰⁹. La traccia di intervista utilizzata (si veda appendice), ha focalizzato l'attenzione su tre sezioni tematiche: mercato del lavoro, politiche del lavoro, valutazione del programma di politica attiva preso in esame. La divisione in sezioni deriva dalla volontà di indagare e studiare tre diversi aspetti legati all'occupazione e alle politiche, dal punto di vista dei testimoni privilegiati: il mercato del lavoro campano e andaluso e le attuali dinamiche occupazionali, in cui si individuano potenzialità o debolezze congiunturali e strutturali dei territori di riferimento; il ruolo e la funzione dei *decision makers* nell'ambito delle politiche attive degli ultimi anni sottolineandone l'aspetto legato al coinvolgimento tra i vari attori istituzionali in fase di definizione

⁵⁰⁹ Per la strutturazione dell'intervista, si è preso come riferimento il testo di Tufini S., *La ricerca come relazione. L'intervista nelle scienze sociali*, Franco Angeli, 2006.

delle politiche del lavoro; la valutazione dei programmi di politica attiva del lavoro in Campania e Andalusia⁵¹⁰.

Le interviste spagnole, sono state condotte tra settembre e novembre 2011⁵¹¹; quelle italiane tra maggio e ottobre 2012.

Gli intervistati privilegiati sono stati scelti tra gli esponenti locali ritenuti qualificati a rispondere sulla base del ruolo svolto e dell'organizzazione di appartenenza. Avendo infatti, esperienze dettagliate in merito al territorio di riferimento e alle politiche del lavoro promosse negli ultimi anni, sono stati reputati come competenti di esprimere più di altri, valutazioni critiche, proposte, opinioni rispetto all'oggetto del lavoro di ricerca.

Nel momento in cui si è costruita la rosa dei potenziali testimoni privilegiati da intervistare, si è voluta riprodurre una varietà di ruoli implicati nel contesto di riferimento; si è cercato, cioè, di includere tra gli intervistati, persone che, pur essendo esperte del problema in questione, appartenessero ad ambienti eterogenei e potessero riferire su convinzioni diverse rispetto al fenomeno di studio.

L'idea iniziale era quella di intervistare, per i due contesti, analoghi testimoni privilegiati; tuttavia questo non sempre è stato possibile, poiché è dipeso dalla disponibilità all'intervista. A questo proposito ci sono stati testimoni privilegiati che pur contattati non hanno accettato di essere intervistati⁵¹². Diversamente, altri hanno risposto per iscritto come, per le interviste italiane: V. Femiano (UGL), M. Raccuglia (Italia Lavoro); e per le interviste spagnole: J. Baena (sindacato-UGT), M. A. Torrero Prada (Servicio Andaluz de Empleo). All'inizio del colloquio l'intervistatore ha chiarito le finalità dell'indagine, la natura della ricerca e i motivi per cui si è scelto il testimone privilegiato in questione. La durata del colloquio, registrato con il consenso

⁵¹⁰ Nel prossimo paragrafo verranno presentati i due strumenti di politica attiva presi in esame. Per il momento ci si limita a dire che quello della Regione Campania, va sotto il nome di "In.La2", quello dell'Andalusia va sotto il nome di «EPES» (Experiencias Profesionales Para el Empleo).

⁵¹¹ Le interviste spagnole, son state somministrate alla fine del mandato del governo di Zapatero.

⁵¹² Il lavoro di ricerca, per la componente italiana, aveva compreso anche delle istituzioni, che per motivi diversi non hanno accettato di essere intervistate. Esse sono costituite da: Adecco (nelle sedi di Napoli e Salerno, Benevento), Confesercenti, Settore Ormel, Regione Campania nella persona di Alberto Acocella, Severino Nappi, Assessore del lavoro della presente legislazione.

Per la componente spagnola, non hanno accettato di essere intervistati: Agiogroup Siviglia, agenzia privata di collocamento; Camera di Commercio Siviglia, e il responsabile del programma Epes, oggetto di analisi. Se nel contesto campano si è riusciti a eseguire un lavoro di interviste che ha riguardato maggiori esponenti, è perché nel proprio contesto probabilmente reti informali, capitale sociale, risultano fondamentali per poter contare su un appuntamento. In un contesto nuovo ed estraneo, con limitazioni di tempi di permanenza, e non possedendo una rete di conoscenze ampia, ad ogni rifiuto si è dovuto abbandonare l'opzione di poter contare su altre alternative. Ciò non ha tuttavia pregiudicato la qualità delle interviste realizzate.

dell'intervistato, è variata dai 45 minuti ai 70 minuti. Nelle tab. 7.1 e 7.2, sono elencati i 23 testimoni privilegiati che hanno accettato di essere intervistati (14 per la Campania e 9 per l'Andalusia).

Tab. 7.1 Intervistati privilegiati regione Campania, Italia.

Cod. Int.	Istituzione /organismo	Nome e Cognome	Carica Ricoperta
1	Regione Campania	Massimo Angrisano	Ex dirigente Settore Formazione, Giunta Bassolino
2	Regione Campania	Susy Veneziano	Esperta del mercato del lavoro nell'Arlas (Agenzia regionale per il lavoro e l'Istruzione)
3	Regione Campania	Adriana Buffardi	Ex Assessore regionale al lavoro, Giunta Bassolino
4	Italia Lavoro	Michele Raccuglia	Responsabile programma Inla 2
5	Ugl Campania	Vincenzo Femiano	Segretario regionale Ugl Campania
6	Cgil Campania	Enza Sanseverino	Componente segreteria generale Cgil Campania
7	Uil Campania	Stellano Giuseppe	Segretario generale Uil Campania
8	Cisl Campania	Lucci Lina	Segretario generale Cisl Campania
9	Confapi Napoli	Russillo Felice	Consigliere Confapi
10	Cna Napoli	Olivieri Giuseppe	Presidente Cna
11	Confindustria Benevento	Sergio Vitale	Direttore generale Benevento
12	Confindustria Napoli	Ivano Russo	Coordinatore Centro Studi Confindustria
13	Isfol	Massimo Resce	Coordinatore sede di Benevento
14	Centro per l'impiego	Giannandrea Trombino	Responsabile Centro per l'Impiego Napoli- Campi Flegrei

Tab. 7.2 - Intervistati privilegiati della Comunità Autonoma dell'Andalusia, Spagna.

Cod. Int.	Istituzione /organismo	Nome e Cognome	Carica ricoperta
1	Adecco	Maria Jesus Leòn Garcia	Esperta in orientamento
2	CEA – Confederación de empresarios de Andalusia	Alfonso Diaz Bajo	Direttore dell'area delle relazioni internazionali, creazione di impresa in Andalusia
3	Centro per l'impiego (SAE)	Eva Pabo	Coordinatrice del centro di Orientamento di Siviglia
4	Centro per l'impiego (SAE)	Miguel Angel Torrero Prada	Direttore del servizio di intermediazione e inserimento lavorativo
5	Sindacato - Ugt	Jorge Baena	Esperto nelle analisi del mercato del lavoro
6	Università di Siviglia	Macarena Sierra	Professoressa diritto del lavoro
7	Uoip- Unità di Orientamento e Inserimento Professionale	Juliana Correa Manfredi	Responsabile "Andalusia Orienta"
8	Università di Siviglia	Maria Luisa Jimenez Rodrigo	Professoressa Sociologia del Lavoro
9	Junta de Andalusia	Guadalupe Soriano	Tecnico programma EPES

Come si evidenzia nella tab. 7.1 la maggior parte dei testimoni privilegiati afferisce all'amministrazione pubblica regionale, al sindacato e alle associazioni di categoria. Parallelamente, per il caso spagnolo, come si mostra nella tab. 7.2 i testimoni privilegiati dell'Andalusia, fanno riferimento al Servizio pubblico per l'impiego, all'Università di Siviglia, al sindacato e alle associazioni di categoria.

7.3 Mercato del lavoro e politiche del lavoro: il caso della Campania

7.3.1 Il mercato del lavoro campano tra disoccupazione e ridotta domanda di lavoro qualificata

I testimoni privilegiati descrivono un mercato del lavoro in Campania immerso in una grave crisi occupazionale, che in realtà ha radici strutturali che attengono a condizioni di divario economico e occupazionale che da sempre hanno caratterizzato le vicende economiche e sociali di quest'area.

Gli intervistati ritengono che le debolezze e le problematiche legate al mercato del lavoro, non siano riferite a singole problematiche, ma piuttosto dipendano dalla congiunzione di diversi fattori critici.

In primo luogo, le cause legate alla crisi del mercato del lavoro in Campania, sono da ricercarsi, a parere degli intervistati, nella crisi dell'industria manifatturiera, la quale prima della recessione economica più recente, rivestiva un ruolo significativo per l'occupazione e la crescita economica regionale:

Noi abbiamo in Campania rispetto alla questione dello sviluppo aziendale del terziario, delle eccellenze come Fincantieri, Alenia, Fiat con tutta la cantieristica (dobbiamo pensare che Fincantieri è il primo cantiere nato in Italia); abbiamo strutture e soprattutto abbiamo una forza lavoro che è molto preparata. Però già prima della crisi anche questi punti di eccellenza soffrivano di un forte crollo. Alenia ha messo in cassa integrazione, la Fiat già lo vediamo su tutte le testate giornalistiche che sta attraversando un periodo negativo; lo considero proprio un attacco al depauperamento di punti apicali dello sviluppo aziendale in Campania. Si deve inoltre premettere che l'economia campana è basata per oltre l'80% da piccole e piccolissime imprese. In tempo di crisi queste sono quelle che chiudono più facilmente; ciò ha creato una crisi profonda strutturale rispetto sia alle grandi realtà aziendali, sia alle piccole imprese che si sentono minacciate dalla chiusura. (Int. 6, CGIL)

In secondo luogo si ravvisa un tessuto imprenditoriale, basato per di più su piccole e micro imprese, molte delle quali nel momento di recessione sono state esposte alla congiuntura sfavorevole subendo un forte calo nelle vendite, nella produzione, negli occupati e nelle esportazioni. A parere degli intervistati appartenenti alle associazioni di categoria, l'assetto frammentato e scarsamente innovativo delle imprese locali, non

supportate da politiche nazionali e territoriali per una maggiore competitività e produttività, ha promosso negli imprenditori strategie di difesa e adattamento con scelte di ridimensionamento e riduzione della domanda di lavoro. La crisi ha insomma indebolito le piccole imprese, che non riuscendo a recuperare terreno con la stessa capacità delle imprese più grandi in uno scenario economico critico, hanno ridotto significativamente la loro domanda di lavoro.

Al di là delle difficoltà delle imprese, altro nodo problematico del mercato del lavoro campano riguarda una sofferenza di inserimento lavorativo degli individui con livelli medio-alti di scolarizzazione, in considerazione di una domanda di lavoro qualificata inferiore alla specifica offerta di lavoro disponibile. Il tema dei giovani, è quello maggiormente utilizzato dagli intervistati campani nel discorrere sull'impatto che la crisi economica ha avuto sul mercato del lavoro. In particolare emergono sia le problematiche legate alla precarietà, che interessano notevolmente la componente giovanile e femminile⁵¹³, sia quelle connesse alla segregazione occupazionale all'interno di un mercato del lavoro altamente segmentato, che interessa tanto i soggetti con elevati livelli di istruzione, tanto quelli con bassa scolarizzazione.

In un mercato del lavoro come quello campano, che è molto debole, diventa rilevante il dato relativo della precarizzazione: non solo c'è una diminuzione degli occupati e un aumento dei disoccupati, ma non c'è buona occupazione o come anche la definiscono in molti, c'è cattiva, mala occupazione. In ultima analisi, in linea con le tendenze generali, all'interno della disoccupazione giovanile, maggiormente svantaggiate sono le donne, quindi all'interno di questi indicatori, l'indicatore di genere è sintomo di una discriminazione (Int. 1, Reg. Campania)

In realtà, gli intervistati denunciano da un lato il grave effetto scoraggiamento che riguarda la fascia di popolazione più giovane, la quale non risulta né inserita in un percorso scolastico e formativo né impegnata in un'attività lavorativa. Si tratta di quanti sono oggi classificati come NEET - *Not in Education, Employment or Training*, ossia

⁵¹³ Il dato della precarizzazione e della segregazione occupazionale è una delle principali problematiche del mercato del lavoro che emerge nell'ultimo Rapporto Svimez, 2012. A titolo d'esempio, sul tema della segregazione occupazionale, risulta infatti che a livello ripartizionale esistono notevoli differenze per ciò che riguarda le forme contrattuali delle donne: nel Mezzogiorno i titolari del contratto a collaborazione continuativa sono per il 65% donne, percentuale di 10 punti superiori rispetto ai valori riportati nel Centro-nord (55%). Svimez, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, 2012.

individui che non stanno ricevendo un'istruzione, non hanno un impiego o altre attività assimilabili⁵¹⁴.

Dall'altro lato gli intervistati evidenziano una ripresa del fenomeno migratorio per la forza lavoro più giovane, e se ne sottolinea la negatività sia da un punto di vista del depauperamento del capitale sociale, sia da una prospettiva strettamente economica e produttiva:

Dal 2007 in poi, noi abbiamo avuto un fenomeno che non registravamo più dalla fine degli anni '70 (perlomeno non si registrava più con tanta intensità) ossia il fenomeno dell'emigrazione. Mentre però nell'altro flusso migratorio, l'emigrante era contraddistinto dalla valigia di cartone (per essere chiari con una metafora), oggi vanno via i migliori ragazzi che le università campane laureano. Ci depauperiamo di forza lavoro di altissima qualità poiché qui non si trova lavoro. Questo aspetto ci danneggia due volte: la prima volta perché vuol dire che non abbiamo investito su questi ragazzi (quindi i soldi pubblici e quelli delle famiglie vengono sprecati), la seconda volta perché queste menti preparate qualificate ci servirebbero, dovrebbero essere l'avanguardia per il nostro sviluppo perché sono quelli che escono dall'università; dovremmo insomma puntare sull'innovazione e la ricerca come volano. Andando via, noi ci depauperiamo di chi potrebbe risollevarci la situazione di crisi e quindi ciò contribuisce a creare il disastro che stiamo vivendo (Int. 6, CGIL).

Un ulteriore nodo critico del mercato del lavoro campano è rappresentato dal *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, che non viene agevolato dalle istituzioni competenti quali il Centro per l'Impiego e le agenzie private di collocamento: da un lato a parere degli esponenti delle associazioni imprenditoriali, si rileva che ci sono professionalità che sono cercate, ma non vengono rintracciate, ossia profili molto tecnici come i saldatori, i falegnami, pastai; invece ci sono laureati, soprattutto in materie umanistiche che non riescono a trovare collocazione né sbocco in settori economici ormai saturi. Il Centro per l'Impiego, nell'assolvere al suo compito di intermediario viene descritto come un carrozzone di tipo burocratico e amministrativo in cui lavora

⁵¹⁴ Per un'analisi del dibattito scientifico attorno al fenomeno dei NEET, si consiglia la lettura di:

Delai N., *Il lavoro come esercizio di relazione. Costruire un percorso a più vie per l'ingresso nella vita attiva delle giovani generazioni*, Franco Angeli, 2013; Cavalca G., *Il dibattito scientifico sui giovani in transizione e le implicazioni di policy: to NEET or not to NEET?*, relazione al Convegno Ais-Elo, *Giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche*, Bologna, 1 febbraio 2013.

generalmente personale poco specializzato e con un basso titolo di studio⁵¹⁵. In definitiva sia il Centro per l'Impiego che le agenzie private di collocamento sono considerate distanti dalle dinamiche effettive del mercato del lavoro e dai fabbisogni delle imprese:

nessuna di queste agenzie si è posta il problema di creare relazioni con le imprese; mi piacerebbe che si creasse una banca dati dei dipendenti per settori e si facessero studi su quali attività economiche esprimono una maggiore domanda di lavoro, così da collaborare, da passarci le informazioni. Invece no. In questo Paese continuano a mancare in ambito nazionale circa 40.000 falegnami, 70.000 occupati legati al mondo della nautica. [...] mi sembra che le agenzie pubbliche o private che siano, il mondo dell'istruzione, delle imprese, si muovano a compartimenti stagni. Che paradosso! (Int. 10, CNA)

Riguardo a questo aspetto, a parere degli intervistati, l'istruzione e la formazione, sono ancora poco collegati al mondo del lavoro: manca insomma un raccordo, un ponte di connessione tra il sapere e il saper fare. In particolare la componente datoriale (che nel nostro caso fa riferimento a Confindustria Benevento, Confindustria Napoli), rimproverano il mondo universitario di non adempiere ad un compito essenziale, specifico, che è pure di sua competenza, ossia quello di avvicinare i laureati di ogni singola facoltà ad aziende, imprese, enti del territorio di appartenenza che potrebbero collocarli dopo gli studi.

Dato che in Campania, il numero dei laureati, negli ultimi dieci anni, è cresciuto sensibilmente, si prevedeva una collocazione rapida di questi soggetti qualificati in aziende del territorio: altresì la maggior parte degli intervistati, pensa che oggi, in un momento di congiuntura sfavorevole, un'alta qualificazione non sia sufficiente per permettere ad un soggetto giovane di trovare lavoro rispetto ad uno che ha conoscenze più mediocri.

La laurea insomma, per alcuni intervistati non è un canale di accesso privilegiato nel mondo del lavoro campano. Come sostiene ad esempio il coordinatore dell'Isfol, anche laddove non si possedessero abilità e competenze in ingresso, esse potrebbero formarsi

⁵¹⁵ Su questo argomento si consiglia la lettura di Ghirelli M., *Il diritto al lavoro possibile. La riforma del sistema di gestione amministrativa del mercato del lavoro ed i nuovi servizi per l'impiego in Italia*, Franco Angeli, 2011.

in azienda; quindi la laurea, propriamente detta, non diviene uno strumento necessario e imprescindibile per l'ingresso nel mercato del lavoro:

Penso che comunque le persone che oggi si presentano in azienda siano più o meno qualificate quindi il problema non è la qualificazione, né il livello di istruzione perché le proprie capacità e abilità si acquisiscono presso l'azienda; il problema reale come ripeto è una economia fundamentalmente debole. La questione della qualificazione della manodopera è risolvibile attraverso gli sforzi privati degli imprenditori, senza cullarsi sul sistema pubblico (Int. 13, Isfol).

Su un altro versante, la componente sindacale (Int. 5 e 7) evidenzia che in Campania, si è assistito ad un drastico calo dell'occupazione, ad un aumento sensibile dei disoccupati e ad un ricorso massiccio della cassa integrazione. Tutto ciò ha provocato un impatto negativo su disuguaglianze e povertà poiché si è inciso sul potere d'acquisto, sui risparmi e sulla qualità della vita delle famiglie⁵¹⁶.

A parere degli intervistati, nel contesto della crisi, ci sono dei profili professionali, che riescono meglio a difendersi dal rischio della disoccupazione: da un lato i soggetti che hanno un'alta formazione e con elevati livelli di specializzazione, magari orientati al settore della green economy⁵¹⁷ (Int. 8, Cisl; Int. 13, Isfol); dall'altro, le figure che si muovono all'interno dell'artigianato (Int.10, CNA).

Eppure, nonostante lo scenario profondamente depresso come quello dell'economia in Campania, gli intervistati intravedono dei settori o delle attività che potrebbero essere considerati come volano per il futuro sviluppo della regione, o che per lo meno stanno mantenendo, nonostante la crisi delle buone performances, continuando a richiedere domanda di lavoro: tra essi si annoverano le attività legate al commercio, specie quello di mare (attività portuali per le due città di Napoli e Salerno), all'agroalimentare, al turismo, all'agricoltura, all'artigianato e ai servizi specialmente quelli legati ai call center e alla telefonia. Tutte queste attività economiche, per emergere o per avere migliori performances devono puntare su un elemento che non può essere assolutamente trascurato, a parere della maggior parte degli intervistati, ossia l'innovazione e gli

⁵¹⁶ Sui nessi tra la situazione di svantaggio nel mercato del lavoro e i rischi di povertà vedi Morlicchio E., *Povertà ed esclusione sociale. La prospettiva del mercato del lavoro*, Lavoro, 2000.

⁵¹⁷ Per un quadro comparativo nazionale e internazionale sulla correlazione tra professioni e livello di istruzione, vedi Isfol (a cura di), *Professioni e livelli di competenze in Italia e in Europa*, Roma, 2011.

investimenti in quei settori che sono sottoposti a processi di crisi. Nonostante la consapevolezza di scommettere su fattori innovativi, c'è nello stesso tempo una percezione per cui, i finanziamenti pubblici in questa direzione sono attualmente assenti e inseriti in circuiti viziosi, quali ritardi e cavilli burocratici.

7.3.2 Le politiche del lavoro in Campania tra deficit istituzionale e crisi industriale

Quando agli intervistati viene chiesto di valutare, secondo le proprie esperienze e conoscenze, le politiche del lavoro programmate e attuate nel contesto regionale, diverse sono le criticità che emergono.

In generale, gli intervistati pensano che l'assetto amministrativo della Regione Campania, non sia stato in grado di favorire adeguatamente lo sviluppo e lo svolgimento di strutturate politiche del lavoro. Da una parte, si fa riferimento al caos che fino a qualche anno fa regnava nello stabilire quali politiche del lavoro adottare; dall'altro lato si fa riferimento, soventemente, ad un sistema burocratico e amministrativo, che ha tempi troppo dilatati rispetto al mercato del lavoro e ai fabbisogni dell'impresa. Si rilevano dalle parole degli intervistati valutazioni che esprimono una scarsa fiducia e considerazione verso il lavoro svolto dai funzionari e responsabili della Regione Campania, con ruoli e competenze in materia:

il sistema della pubblica amministrazione regionale campana è altamente inefficiente. C'è tutta un'economia in attesa da anni dei pagamenti dal sistema pubblico. Bisognerebbe innanzitutto sbloccare il collasso finanziario nell'ambito sanitario e poi puntare sulle politiche territoriali. Collaborando con le imprese, facendo una politica sartoriale (termine inventato da me), si riescono a trovare delle soluzioni più calate per le esigenze del territorio e delle imprese. [...] Rispetto alla Regione Campania, la mia non è una critica politica a chi governa in questo momento poiché qualsiasi persona che si siede a governare il sistema pubblico regionale in questo momento va a scontrarsi con una stratificazione di inefficienze decennali. (Int. 13, Isfol)

In questo scenario, le politiche adottate nell'ultimo decennio per favorire l'ingresso di soggetti deboli del mercato del lavoro sembrano intrise di varie criticità: per tutti gli intervistati, non si tratta di interventi che hanno inciso in modo rilevante sull'occupazione, anzi, si tratta per lo più di interventi isolati che hanno dato solo esigui risultati. La maggior parte degli intervistati, ragionando sulle politiche attive del lavoro

messe in campo negli ultimi anni, opera un distinguo per giunta regionale che le ha definite e attuate⁵¹⁸.

Nel precedente quadriennio l'assessore al lavoro aveva parlato di progetti con una logica più assistenziale poiché era una giunta regionale di centro-sinistra e quindi si giustificava anche una direzione in questo senso. Sono stati spesi diverse decine di milioni di euro e queste iniziative a metà fra tirocini, stage, work experience, non hanno prodotto rilevanti risultati. Si è trattato di migliaia di persone coinvolte, messe in formazione (che poi si è venuto a sapere che questa formazione effettivamente non si faceva proprio). Erano le politiche basate sull'assistenza e non hanno dato grandi risultati. La giunta di centro-destra ha cambiato completamente la bussola: basta con questi programmi assistenzialisti, ma puntiamo sugli incentivi alle imprese. In questo aspetto il ruolo del decisori politico è ancora fondamentale, e non è basilare solo in fase decisionale, ma soprattutto sui risultati a cui si giunge. Sicuramente io preferisco il secondo approccio rispetto al primo, ma non escludo che anche il primo potesse avere risvolti interessanti, sempre se fatta bene. L'idea di base del centro-sinistra era quella di rendere appetibili delle persone rispetto al mercato del lavoro e per renderle appetibili, una delle soluzioni è stata la formazione: «prima vi formo e poi vanno sul mercato del lavoro. E dato che la persona che vado a formare ha comunque più di quarant'anni le do anche un sussidio della vivere durante lo stato di disoccupazione». Questa idea non era affatto malvagia. [...] Nel passato si ha la sensazione che essi sia andati in alcune direzioni solo perché c'erano delle risorse economiche disponibili che si dovevano spendere in qualche modo. Allo stesso modo vorrei capire cosa la giunta di centro-destra sta facendo e soprattutto a quali risultati si sta arrivando; mi sembra che la situazione non sia comunque incoraggiante. (Int. 14, CPI)

Non si riesce a individuare una politica del lavoro degli ultimi 10 anni, che per impatto ed efficacia, abbia avuto dei riscontri positivi in termini di occupabilità sul territorio. Molti hanno la consapevolezza che con l'avvento della crisi, la spesa per le politiche attive finanziata dal FSE (Fondo Sociale Europeo), è stata dirottata, in buona parte sulle politiche passive, in modo da limitare le ripercussioni della disoccupazione e garantire la coesione sociale.

Inoltre, seguendo gli intervistati, sembra in effetti che le politiche del lavoro messe in atto negli ultimi anni, siano state realizzate, non perché rispondenti alle esigenze del territorio, ma in relazione ad obblighi di spesa indicati dall'Unione Europea: per molti

⁵¹⁸ L'attuale giunta regionale della Campania, è presieduta, da marzo 2010, da Stefano Caldoro, esponente del Popolo della Libertà (centro-destra). Caldoro è il successore di Antonio Bassolino, del partito democratico (centro-sinistra), che è stato presidente di Giunta, dal 2000 al 2010.

intervistati (in particolare le interviste 15, 7 e 5), la mancanza di un vero obiettivo, l'assenza di una direzione chiara, hanno prodotto programmi e politiche giunte a risultati mediocri, per ciò che concerne l'attivazione del disoccupato e la lotta all'inoccupazione, specie quella giovanile. Emerge, tuttavia, fra le interviste, la menzione di un programma di politica attiva, risalente al 2001, che è stato molto rilevante all'interno del territorio campano, presentato dalla giunta regionale Bassolino, che andava sotto il nome di A.I.F.A. (Accordo di Inserimento Formativo per l'Assunzione)⁵¹⁹. Tale programma di formazione era finalizzato alle assunzioni a tempo indeterminato e rivolto a disoccupati.

La strategia era quella di incentivare un imprenditore a formare nella propria azienda i futuri dipendenti, impegnandosi all'assunzione a tempo indeterminato dei formandi, pena la restituzione dei fondi erogati all'azienda. Nonostante il progetto abbia avuto molto successo in termini di partecipanti, e sebbene ci sia stato un investimento di risorse economiche cospicuo, ossia di 70 milioni di euro per i primi due bandi, il programma è risultato fallimentare e disordinato nella sua attuazione, nonché limitato nella fase di controllo.

Di fatto l'imprenditore non assumeva, il percorso formativo non veniva attuato e controllato. Insomma un disastro. [...] quello che era partito come un progetto geniale, si è rivelato un fallimento. (Int. 1, Reg. Campania)

Gli intervistati sottolineano, nonostante il fallimento del programma AIFA, l'utilità nel diffondere programmi di politica attiva che prevedano degli incentivi monetari per le aziende che vogliono assumere. L'imprenditore campano infatti, decide di affrontare il rischio di dotarsi di maggiore forza lavoro, se gli viene proiettata la possibilità di ottenere l'erogazione diretta di un contributo ai fini dell'assunzione; in tale condizione, difficilmente, a parere degli osservatori locali, un imprenditore lascia la persona formata, che conosce le dinamiche, le mansioni e gli obiettivi aziendali. Invece, a parere di un responsabile della Confapi, l'incentivo all'assunzione per le imprese, dovrebbe avvenire tramite sgravi fiscali e non attraverso la corrispondenza diretta di un ammontare di denaro, poiché frequentemente gli imprenditori possono decidere di

⁵¹⁹ A questo proposito si veda Cap. 4, rispettivamente alla parte dedicata alle politiche del lavoro regionali.

assumere un individuo, non per la reale esigenza aziendale, ma solo per la convenienza economica latente. In questa maniera, spesso capita che il lavoratore assunto, presto si trovi disoccupato poiché espulso dall'azienda, la quale, nel frattempo, ha raggiunto il proprio tornaconto economico.

È inoltre opinione condivisa, che le politiche attive del lavoro, debbano procedere parallelamente a una politica industriale strutturata:

non c'è politica di lavoro se non c'è politica industriale. Si riesce a fare la politica del lavoro oggi perché c'è una pressione sindacale notevole per cui ci si preoccupa di portare al sistema delle politiche per gli ammortizzatori sociali, per gli incentivi alle assunzioni ma nel frattempo la politica industriale non la fa nessuno. Ci hanno insegnato che il lavoro non nasce dal nulla e quindi per alimentare il lavoro c'è bisogno di una corretta politica industriale. [...] le politiche del lavoro che sono state fatte implementate costruite sono destinate a fallire perché io posso fare una legge bellissima sull'apprendistato professionalizzante, però se dall'altra parte non incentivo la nascita, il sostegno e lo sviluppo industriale, quella legge sull'apprendistato rimarrà bellissima ma inapplicabile perché fattivamente non c'è qualcuno che si prende gli apprendisti. Il problema quindi sta alla base. Con le politiche del lavoro che dovrebbero essere anche delle aziende che richiedono e domandano forza lavoro; ma siamo in un punto in cui le aziende sono sature e non ci sono nuove prospettive. In questo modo stiamo costringendo i giovani ad andare a lavorare in aziende e i territori dove la politica di industriale esiste. (Int. 9, Confapi)

Alcuni intervistati ravvisano, per di più, che a supporto delle politiche attuate, deve esserci, da una parte, il controllo e il monitoraggio, affinché l'operato svolto avvenga secondo criteri di trasparenza, evitando situazioni spiacevoli e delicate (Int. 2, Regione Campania); dall'altra parte si insiste molto sulla valutazione delle politiche, che può diventare un meccanismo di verifica dell'efficacia e del successo della politica stessa:

Insomma bisognerebbe anche essere in grado di giudicare con un poco di obiettività le politiche realizzate anche per correggersi in futuro perché poi in fondo la valutazione serve a questo. Mi dà la sensazione invece che si parla del singolo progetto e dal momento che ognuno deve giustificare come quando e perché ha speso quei soldi, fa trapelare in alcuni documenti valutativi necessari richiesti, che il progetto sia andato benissimo che si siano raggiunti risultati eccellenti. (Int. 14, CPI)

In realtà tutti, univocamente, concordano che il contratto di apprendistato rappresenti un'opportunità per le imprese e per il lavoratore, e costituisca uno strumento di successo, nato dalla concertazione fra le parti istituzionali, adatto e valido concretamente per innalzare i livelli di occupazione delle persone fino a 32 anni. Inoltre molti degli intervistatori evidenziano che la Campania, nel 2011, è stata la principale regione del Mezzogiorno ad agire sulla leva dell'apprendistato, sia per quanto concerne il numero di contratti sottoscritti, sia per le risorse impiegate. La Campania, infatti, è stata la prima regione d'Italia a dotarsi di una legge ad hoc (testo unico sull'apprendistato) anticipando anche l'ultima riforma del mercato del lavoro (Legge 92/2012)⁵²⁰.

Le modifiche e le peculiarità che appartengono al contratto d'apprendistato campano, derivano da diverse strategie e considerazioni, discusse nei tavoli di concertazione istituzionale:

siamo riusciti ad apportare diverse novità al contratto d'apprendistato. Visti i dati degli studenti universitari, considerando l'anno 2010/2011, ossia l'ultimo anno accademico, 174.000 iscritti in tutte le facoltà delle Università campane, dei quali 77.000 fuori corso. Questo significa che tanti giovani escono tardi dal percorso universitario e si ritrovano tagliati fuori da determinati contratti; il contratto d'apprendistato, secondo la legislazione nazionale, può essere applicato fino al ventinovesimo anno; noi l'abbiamo alzato a trentadue proprio per dare maggiori risposte a questi lavoratori; addirittura è stato previsto l'apprendistato anche per l'alta formazione, ossia, anche per i dottorati di ricerca. (Int. 8, CISL)

Gli intervistati, insomma, intendono il contratto d'apprendistato come uno strumento efficace che, in linea con le esigenze organizzative delle imprese, rappresenta una delle migliori forme di inserimento lavorativo in azienda e di fronteggiamento della crisi occupazionale giovanile.

In ultimo, a parere di tutti, la chiave degli effetti di una buona politica del lavoro sta in una forte rete istituzionale, che sappia coinvolgere il punto di vista di più soggetti. La concertazione, la collaborazione, il confronto, il "fare rete", sono termini soventi utilizzati per descrivere i termini di una politica strutturata e legata ai bisogni del

⁵²⁰ Si veda Testo Unico dell'apprendistato della Regione Campania con DGR (Delibera Giunta Regionale) n. 158 del 28.03.2012.

territorio. Anzi, qualche intervistato, asserisce che se in passato, per qualche intervento di politica attiva del lavoro si è fallito apertamente, di fronte ad esigenze e necessità delle componenti deboli del mercato del lavoro, è perché si è trascurato il confronto fra più parti, e le decisioni sono state unilaterali.

La storia ha dimostrato che quando la concertazione ha funzionato, cioè si sono ritrovati in una tavola rotonda, l'amministrazione piuttosto che il Governo o autonomie locali, sindacati e parti sociali, i risultati sono arrivati. Ovviamente mi sembrerebbe paradossale immaginarsi che si costruisca un lavoro di definizione di una politica, senza rappresentanza del mondo delle imprese. I sindacati per loro conto riescono a conquistarsi uno spazio. Ci sono stati Governi che hanno avuto una maggiore sensibilità a costruire processi insieme ai rappresentanti del mondo del lavoro a 360°; ci sono altri Governi come questo che ragionano più in maniera autonoma e spesso la concertazione la vedono più come un passaggio formale che come un passaggio proficuo e utile; se si vogliono individuare strategie di sviluppo, di crescita, di progresso non si può fare senza gli interpreti e i protagonisti dello sviluppo. [...] Attraverso la concertazione si legittima anche un ruolo, a livello territoriale, regionale e nazionale. (Int.10, CNA)

A parere di alcuni testimoni privilegiati (Regione Campania; CPI; CNA), attualmente la concertazione, il partenariato, la collaborazione tra le parti sono elementi deboli che vanno potenziati; essi asseriscono che le istituzioni che si occupano a differenti livelli di lavoro e di occupabilità, dovrebbero essere in maggiore comunicazione tra di loro, perché in effetti, fanno fronte alle medesime problematiche; la realtà, invece, è altra:

Nella parte iniziale e quindi nella definizione in genere c'è una decisione unilaterale da parte di un organo che sia la regione piuttosto che la provincia. Di concertazione ce n'è poca, ma anche informazione. In quanto Centro per l'Impiego sono comunque l'interlocutore privilegiato e mi aspetto di sapere quali sono le attività che stanno portando avanti le altre parti che si occupano come me del lavoro. Noi non veniamo convocati direttamente dalla Regione per delle comunicazioni rispetto all'orientamento alla formazione ma tutto ciò che sappiamo lo sappiamo tramite giornali, i siti Web. (Int. 14, CPI)

7.4 Mercato del lavoro e politiche del lavoro: il caso andaluso

7.4.1 Il mercato del lavoro andaluso tra abuso dei contratti di lavoro a termine e divari formativi

I testimoni privilegiati del caso spagnolo, rispetto all'economia e al mercato del lavoro, forniscono, come per il gruppo degli intervistati del contesto campano, un quadro piuttosto critico e intriso di varie problematiche. Si può affermare in linea generale che gli intervistati condividono l'analisi secondo cui, la principale causa della crisi è riconducibile al comparto dell'edilizia, il quale è stato il settore trainante dell'economia spagnola, dalla fine degli anni '90 al 2007, che promuovendo una rilevante crescita economica, ha inciso con favore, sulle dinamiche occupazionali. Il tracollo del mercato immobiliare, di cui si è parlato nel quinto capitolo, negli ultimi 4 anni ha causato, a parere degli intervistati, due tipi di gravi conseguenze: le persone, che negli anni precedenti avevano investito nell'acquisto di un immobile e che con l'avvento della crisi non sono più riuscite a pagare i mutui, si sono ritrovati ipotecati l'alloggio; i lavoratori del settore della costruzione, caratterizzati da bassi livelli di istruzione e qualificazione si sono trovati disoccupati e con scarse possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro⁵²¹.

Oltre all'edilizia, un altro settore, che è ritenuto fondamentale per lo sviluppo economico nazionale, ma che è stato travolto dalla crisi economica è l'industria:

C'erano delle industrie piuttosto importanti vicino allo stretto di Gibilterra, che negli anni 80 e 90 hanno fornito una grande ricchezza per l'intero Paese. Qui, la raffineria e la fabbrica di carta hanno chiuso definitivamente e anche in quel caso si sono lasciate a casa senza un lavoro centinaia di persone. (Int. 2, Università Siviglia)

Nonostante il declino di queste due attività economiche, gli intervistati individuano come rilevato per altro nel caso della Campania, nel turismo e nell'agricoltura, due settori con grandi potenzialità per una maggiore domanda di lavoro; questi settori infatti, anche durante gli anni recenti della crisi, sono stati caratterizzati da buone

⁵²¹ Sulle conseguenze del tracollo del mercato immobiliare in Spagna, si veda Rodríguez López J., *op. cit.*.

performances occupazionali⁵²². Prescindendo, dall'andamento positivo di questi settori economici, gli intervistati, descrivendo le dinamiche che interessano il mercato del lavoro andaluso, sembrano particolarmente pessimisti, anche in prospettiva degli scenari futuri.

La disoccupazione attuale, secondo tutti gli intervistati, rappresenta una grave problematica per la società andalusa, che sta colpendo in maniera grave sia la componente giovanile, sia quella adulta; due intervistati in particolare (Int.4, SAE, Int.5 UGT), ricordano che al momento il 14% delle famiglie andaluse aveva tutti i loro componenti disoccupati⁵²³. Lo scivolamento nell'esclusione sociale e nella povertà, derivanti dalla crescita della disoccupazione ha assunto una dimensione che non ha pari nella storia della regione.

Gli intervistati, sottolineano che tassi così alti di disoccupazione, sono legati alla compresenza di vari fattori di ordine economico e finanziario, nonché alla caduta dei settori portanti dell'economia andalusa:

Il mercato del lavoro rappresenta solo la punta dell'iceberg. C'è sfiducia nel mercato, speculazione, le banche non prestano denaro, la gente non si azzarda a investire, perché ha bisogno di risparmiare e non spendere: è un circolo vizioso; poi c'è la piccola impresa che non ha denaro per investire e poter diventare più competitiva. C'è una dinamica molto caotica regolata dalla speculazione. Intanto c'è da preoccuparsi del debito delle comunità autonome. Non penso sia solo una questione politica. Se le banche non prestano denaro le imprese non possono crescere e creare impiego. Anche perché non abbiamo industrie tecnologiche e quindi siamo meno competitivi. Diciamo che è una catena: il settore dell'edilizia è molto provato, ma di conseguenza il muratore (*albañil*) non lavora, e così via. E chiaramente si indebolisce il settore pubblico perché non entrano tributi. (Int.3, SAE)

I soggetti maggiormente svantaggiati nel mercato del lavoro, sembrano essere i giovani e le donne i quali posseggono livelli di qualificazione e formazione così polarizzati: da un lato, ci sono i laureati in discipline umanistiche che non trovano lavoro; dall'altro lato, ci sono invece le persone con una scarsissima qualificazione e

⁵²² Martinez Chacon E., *Economía Española*, Ariel, 2009.

⁵²³ Con la recente crisi economica, in letteratura molti sono i riferimenti al fenomeno della disoccupazione per tutti i membri del nucleo familiare. Sull'argomento, ad esempio si veda Martinez Pastor J. I., *El paro por hogares en España (1987-2010)*, in «Sociología del trabajo», n. 72, 2011, pp. 24-40; Lorenzo Gilsanz F., *La crisis de hoy: ¿amenaza para el futuro?*, in «Temas para el debate», n. 205, 2011, pp. 24-26.

bassi titoli di studio, come ad esempio i lavoratori dell'edilizia che, adesso, trovandosi privi di impiego, hanno poche possibilità di reinserimento in altri settori.

La disoccupazione e le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro hanno creato un clima di sfiducia generalizzato verso le istituzioni, verso gli organi di governo centrale, verso gli imprenditori. Per qualcuno, le conseguenze di questa scarsa fiducia e scetticismo verso il territorio di appartenenza, sta portando molti giovani ad emigrare in altri Paesi europei, che possiedono maggiori opportunità di inserimento occupazionale; come già osservato nel contesto campano, l'emigrazione verso altre regioni o all'estero, viene considerato come un depauperamento pericoloso per le potenzialità di sviluppo del territorio negli anni a venire.

Penso a tutti quei ragazzi, che per incontrare delle migliori possibilità di lavoro, devono emigrare. Mio figlio è ingegnere. Da un anno è fuori in Germania, dove sta lavorando e mi dice che si trova bene; qui era sottopagato, con contratti a termine, che si succedevano uno dopo l'altro. Per i giovani, emigrare può sembrare una ottima via di fuga. Quelli che ne pagano le conseguenze sono quelli che risiedono e vivono qui, in un territorio, che non ha più le menti che potrebbero creare nuovo sviluppo. [...] L'emigrazione oggi riguarda anche chi vuole costruire una propria attività da zero, poiché qui non ha appoggio dalle banche. E così capita che la gente che vuole fare impresa emigra in altri Paesi dove glielo permettono in maniera più facile. Questo succede soprattutto con imprese tecnologiche, che, cercano di far fortuna fuori. Ho sentito alla televisione che alcune si sono localizzate a San Francisco e hanno un buon successo lì, perché hanno ingegneri molto ingegnosi formati in Spagna. (Int. 3, SAE)

La decisione di emigrare, dipende molto spesso dalla situazione di precarietà in cui ricade la componente giovanile⁵²⁴. Il susseguirsi dei contratti a termine, è visto da tutti gli intervistati, eccetto che per il responsabile della Confederación de Empresarios de Andalucía, come un abuso degli imprenditori rispetto alle attuali norme del diritto del lavoro. È proprio a causa della precarietà che secondo Jimenez Rodrigo (Università di Siviglia), in tempo di crisi, è aumentato a dismisura il tasso di disoccupazione giovanile: tutti quelli che avevano un contratto a tempo determinato, con la crisi, sono stati i primi ad essere espulsi. Gli intervistati affermano che, se, da un lato appare giustificato il

⁵²⁴ Si legga anche Vasilachis de Gialdino I., *Juticia, trabajo, identidad y exclusion. Hacia una nueva teoría critica?*, in «Sociología del trabajo», n. 68, 2010, pp. 123-146.

ricorso all'utilizzo dei contratti a termine, in Spagna invece, l'uso che se ne fa risulta ingiustificato a fronte del fabbisogno di forza lavoro che dovrebbe essere da impiegato stabilmente. Come anticipato, il rappresentante dell'unione degli industriali andalusi, ha tutt'altra opinione rispetto all'utilizzo che gli imprenditori fanno dei contratti a termine:

Non c'è un contratto in Spagna che abbia maggior peso rispetto agli altri. Il contratto a tempo determinato viene utilizzato molto per alcune attività, come quelle stagionale. Il contratto a termine, inoltre, a parte che è necessario in agricoltura e nel turismo, è basilare per l'impresa che altrimenti dovrebbe stipulare un contratto a tempo indeterminato che però, rappresenta un matrimonio senza possibilità di divorzio tra il lavoratore e l'impresa. Il contratto a tempo determinato è una modalità molto utilizzata proprio per questo. Io penso che nessun imprenditore contrattualizzi un lavoratore perché poi voglia licenziarlo. Se lo licenzia è perché o non funziona il lavoratore o perché la situazione economica dell'impresa non permette il mantenimento di questo lavoratore. (Int. 2, CEA)

Per colmare il divario esistente tra domanda e offerta di lavoro, gli intervistati pensano che gli organismi pubblici e privati di intermediazione siano inadeguati, non tanto per la scarsa professionalità del personale amministrativo, quanto per la rete informale, a cui fanno riferimento gli imprenditori al momento di reclutare il personale.

Queste reti possono essere sia quelle costituite dagli stessi imprenditori che quelle costituite dai dipendenti. Queste reti diventano la dimensione privilegiata per ricercare i profili adeguati alla propria azienda. Inoltre, la maggior parte degli intervistati (Int. 1,4, 5e 8), valuta positivamente il potenziamento di alcune funzioni del SAE (Servicio Andaluz de Empleo).

Queste funzioni riguardano tanto l'ambito formativo di aggiornamento delle conoscenze e delle competenze, quanto quello relativo agli strumenti di incontro tra domanda e offerta di lavoro:

I Servizi pubblici per l'impiego non rispondono all'esigenza di facilitare al disoccupato un contatto con un'impresa che cerca un lavoratore. Ma questo lo sanno tutti, anche loro, quelli che ci lavorano dentro. Oramai l'imprenditore che voglia reclutare nuovo personale non è più obbligato a rivolgersi al SAE. Può cercare da solo le persone che gli servono in azienda, o anche rivolgersi all'Adecco. Sicuramente il SAE ha investito molto denaro negli ultimi anni in apparecchiature, personale e risorse per servizi più appropriati di orientamento e accompagnamento del lavoratore. Questi funzionano bene. So che adesso, organizzano dei

percorsi formativi, in accordo con le attività produttive di ogni singola provincia. Ad esempio se a Huelva ci si occupa molto della raccolta e il trattamento di fragole, il SAE di Huelva, organizzerà dei percorsi ad hoc su questo. (Int. 1, Adecco)

Ci sono, tuttavia, dei profili professionali che, come nel caso della Campania, nell'attuale crisi sono meno coinvolti dalla disoccupazione: si tratta di professionalità con elevati contenuti di specializzazione come gli ingegneri, i tecnologi, o afferenti all'universo sanitario (quindi medici, infermieri, radiologi ecc.). Alcuni testimoni privilegiati (Int. 3 e 4) ritengono che anche nel settore dell'agricoltura siano ricercati sia profili specializzati con elevati *skills*, sia profili con basse qualifiche.

Come già osservato nel caso campano, anche per l'Andalusia, un'altra problematica strutturale del mercato del lavoro, è quella relativa al rapporto fra formazione e lavoro, poiché secondo molti dei nostri intervistati, le scuole, le università, e le agenzie pubbliche di formazione, procedono, molto spesso, in autonomia rispetto al contesto lavorativo:

C'è da sottolineare anche che il sistema educativo è diventato con il tempo più inadeguato. Se un rettore mi chiede perchè le imprese non accettano i suoi studenti che escono dall'università preparatissimi, io rispondo che quello che chiede l'impresa probabilmente non è il suo studente preparatissimo. In Andalusia ci sono miriadi di studenti universitari che poi alla fine, restano senza lavoro; questo avviene perchè le nozioni e la preparazione di cui sono in possesso, non sono utili per il mondo del lavoro o per lavorare in un'impresa. E dal canto loro le università non accettano che devono adeguarsi alle esigenze e alla domanda del mercato del lavoro. Secondo uno studio che abbiamo fatto quest'anno sulla vocazione imprenditoriale dei giovani è risultato che le università non incentivano in nessun modo tale vocazione. È impossibile pensare che l'università funziona allo stesso modo da 500 anni. Se parliamo del sistema educativo e della formazione primaria, c'è un corso chiamato "educazione alla cittadinanza". Se prendi il manuale di questo corso puoi notare che l'imprenditore è visto come quello che necessariamente sfrutta e che il «buono» è sempre il lavoratore e i sindacati. Quindi: chi diverrà imprenditore dopo aver seguito questo corso? C'è da dar valore all'iniziativa privata, come fanno in Inghilterra, con o senza aver frequentato l'università. (Int. 2, CEA)

Secondo Jimenez Rodrigo (Università di Siviglia), le critiche al sistema formativo che non risponde alle esigenze del lavoro, costituisce un *escamotage* per l'imprenditore che in questo modo, si sente autorizzato all'utilizzo di contratti a termine per i più

giovani, giustificando ciò con la scarsa formazione posseduta rispetto al ruolo da ricoprire.

Molte volte i giovani, si convincono del fatto che meritano contratti di basso livello, senza troppe garanzie; e le imprese pongono come unico capro espiatorio l'università o gli istituti formativi; io dico ai miei alunni che in merito a questo argomento c'è un grosso equivoco; in generale le nuove generazioni risultano essere molto più preparate rispetto a quella dei propri genitori; quindi diciamo che il loro inserimento, prescindendo dalla situazione economica e congiunturale, dovrebbe essere facilitato. Invece abbiamo una massa di giovani, a cui il mondo imprenditoriale, per fare il proprio gioco, ha detto che è inadeguata rispetto ai meccanismi di produzione, e che il suo sapere è troppo teorico rispetto alla pratica che si deve mettere in atto in azienda. Insomma il problema è davvero la formazione? O si chiama con altri nomi, tipo disuguaglianze, classi sociali, strategie imprenditoriali? Io dico ai miei alunni: i vostri genitori, senza troppi studi, come hanno fatto per entrare in azienda? mica avevano basi di pratica e di formazione? Eppure hanno avuto un contratto e una carriera che a voi stanno negando. (Int. 7, Università di Siviglia)

Per alcuni intervistati (Int. 6 e 7) il miglioramento degli attuali valori macroeconomici, non può prescindere dagli investimenti nel settore industriale che al momento risultano assenti; a parere di altri (Int. 2, 5, 3), il volano per lo sviluppo potrebbe essere costituito da maggiori investimenti in innovazione e ricerca, al fine di strutturare meglio i punti cardine dell'economia andalusa:

È necessario agire sulle fondamenta della nostra economia, che è ancora basata sul settore delle costruzioni, sul commercio e sulle altre attività a basso valore aggiunto. Ciò richiede il rafforzamento delle relazioni e le connessioni tra l'istruzione superiore, mercato del lavoro e la ricerca e l'innovazione. Di conseguenza, per ridurre l'abbandono scolastico è essenziale agevolare percorsi di formazione attraverso borse di studio e aiuti. (Int.4, SAE)

7.4.2 Le politiche del lavoro in Andalusia e la necessità di maggiore concertazione tra gli attori istituzionali locali

A parere degli intervistati, la quota investita dallo Stato per le politiche attive in Andalusia, aggirandosi intorno allo 0,2% del Pil, risulta davvero esigua, rispetto alle

esigenze a cui si dovrebbe far fronte per percorsi di attivazione e occupabilità⁵²⁵. In genere gli intervistati affermano che alle politiche attive del lavoro è dato ancora scarso peso da parte della classe dirigente regionale.

La scarso decollo delle politiche attive in Andalusia, deriva secondo un intervistato, dalla mancanza di sufficiente collaborazione fra gli attori che a livello locale si occupano primariamente delle attività di inserimento occupazionale.

Se con questa grave crisi, gli attori istituzionali che si occupano di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non collaborano tra loro, si rischia che ognuno proceda per la sua strada, secondo le proprie convinzioni, perdendo di volta in volta l'obiettivo principale, ossia quello di aiutare i giovani e i disoccupati a trovare un lavoro. Le politiche non sono fini a se stesse, ma si possono replicare, e renderle maggiormente efficaci; per fare questo però c'è bisogno di una dinamica di rete e di una sinergia tra gli esperti del lavoro, che al momento è debole (Int. 1, Adecco).

Inoltre, è opinione diffusa che le politiche del lavoro in Andalusia, ma così come accade per il resto della Spagna, ricoprono ancora un ruolo marginale in relazione soprattutto al fenomeno della disoccupazione di massa. Il rappresentante sindacale dell'UGT (Union General de Trabajadores) ritiene che il governo centrale, nelle diverse riforme apportate negli ultimi dieci anni, non ha affrontato adeguatamente le problematiche del mercato del lavoro.

In primo luogo, era necessario riattivare l'economia per creare nuova domanda di lavoro. Se il governo, come asse imprescindibile per il risanamento, non si pone come obiettivo la crescita economica e industriale sostenibile e duratura, non penso che possa essere risolta la questione della disoccupazione. Invece, il governo, nelle sue riforme, bada a rendere più facile il licenziamento, e a ridurre il deficit economico. Eppure si sa bene che non il licenziamento non influisce molto sulle dinamiche dell'occupazione e della disoccupazione. (Int.5, UGT)

Gli intervistati, inoltre, ritengono che, il condizionamento dell'Unione Europea nel coordinare le politiche del lavoro europee, rappresenti un limite e non un'opportunità,

⁵²⁵ Sulle politiche attive del lavoro e la formazione professionale si rimanda alla lettura di: Lorenzo Delgado M., *Gestionando los nuevos actores y escenarios de la formación en la sociedad del conocimiento*, Adhara, 2007, in particolare pp. 317-337.

poiché a livello comunitario viene eccessivamente posta l'enfasi sul concetto d'attivazione del disoccupato, trascurando gli effetti psicologici della disoccupazione e i diritti sociali dell'individuo.

le politiche del lavoro attuali, il tema dell'attivazione, dell'occupabilità, stanno spostando il problema dalla struttura (che è responsabile di politiche adeguate) all'individuo. Ci stanno facendo capire che non è la struttura politica, economica che ha qualche limite, ma l'individuo che non è occupabile. Deve cambiare nell'individuo l'atteggiamento, i comportamenti, i valori (perché si tratta anche di giudizi di valore) per incastrarsi meglio nel mondo del lavoro. Quindi i disoccupati che percepiscono un sostegno economico sono percepiti negativamente, qualcosa che si deve eliminare; mentre quelli che cercano attivamente un lavoro, essendo ubbidienti a quello che lo Stato chiede loro, sono buoni. Anzi per lo Stato il sussidio di disoccupazione sembra essere diventato uno strumento che ci si deve guadagnare attraverso l'attivazione e la ricerca dinamica di un lavoro; in realtà non è così perché il sussidio protegge il lavoratore dalla povertà e dall'esclusione sociale e non si devono violare con altri termini i diritti sociali di un soggetto. Mi sembra che si pensi che la persona voglia stare volontariamente disoccupata. Adesso, a parte le frodi allo Stato, chi davvero vuole essere disoccupato? Con il quantitativo che danno, e i tramiti amministrativi da assolvere... (Int. 8, Università di Siviglia)

Alcune politiche attive del lavoro, hanno avuto tuttavia un esito positivo, specialmente a livello sociale: si tratta delle politiche per l'inserimento lavorativo destinate ai disabili⁵²⁶. Tali politiche hanno avuto il merito di favorire un'integrazione reale dei disabili nei contesti lavorativi e hanno contribuito ad incrementare le forme di inclusione sociale degli stessi⁵²⁷.

La stessa Jimenez Rodrigo, fa riferimento ad un programma chiamato Beca 6000⁵²⁸; si tratta di una misura destinata a ragazzi tra i 16 e i 18 anni con redditi familiari bassi,

⁵²⁶ Si tratta delle leggi: 13/1982, del 7 aprile, di Integrazione Sociale dei disabili; Decreto Regio 27/2000, del 14 gennaio; Legge 51/2003, del 2 dicembre, per l'uguaglianza di opportunità, non discriminazione e accessibilità universale delle persone con disabilità; Legge 62/2003, del 30 dicembre, per gli incentivi di ordine fiscale, amministrativo e sociale; Legge 49/2007 del 26 de dicembre.

⁵²⁷ Fernandez Gutierrez C. R., *La igualdad de oportunidades, la no discriminacion y la accesibilidad universal como ejes de una nueva politica a favor de las personas con discapacidad y su familia*, in «Documentacion social», n. 130, 2003, pp. 25-41.

⁵²⁸ Gli estremi di questo intervento sono rintracciabili nel Decreto 59/2009. Nella regione Campania un programma di politica formativa ed educativa, in parte simile a "Beca 6000", ma che non prevede un incentivo mensile al formando, è chiamato "PAS- Percorsi Alternativi Sperimentali", ossia percorsi formativi e professionalizzanti di due anni, destinati alla popolazione giovanile ai fini dell'assolvimento

che dopo aver terminato gli studi obbligatori, vengono inclusi in percorsi di formazione e lavoro. L'obiettivo di tale politica è il raggiungimento di un migliore livello formativo di questi individui, che per dieci mesi ottengono 600 euro al mese, anche in prospettiva di un successivo inserimento lavorativo. La prof.ssa Jimenez, sostiene che tale politica non solo ha favorito l'inclusione sociale dei ragazzi a rischio di dispersione scolastica ed esclusione sociale, ma ha altresì fatto incrementare le iscrizioni a corsi professionalizzanti.

Altro strumento che ha funzionato come leva di politica attiva, è stato il cosiddetto “*Taller de Empleo*”, ossia di programmi di formazione e lavoro, destinati a disoccupati con un'età maggiore di 25 anni che mira a favorire l'inserimento in azienda.

Dei programmi finora descritti che hanno riscontrato un discreto successo, si fa riferimento ad uno specifico, denominato EPES – *Experiencias profesionales para el empleo*⁵²⁹; si tratta di uno strumento di politica attiva che concerneva un periodo di formazione in azienda e che, pur non prevedendo forme di incentivi, ha favorito l'inserimento lavorativo di un rilevante numero di destinatari alla fine del periodo della pratica.

Il programma EPES è un programma di pratica e vi possono accedere persone con requisiti determinati, per esempio laureati o persone con elevati titoli di studio. Nell'arco di due anni, se non hanno avuto esperienze nel loro ambito di interesse, a partire da questo itinerario possono inserirsi in un percorso di formazione. C'è personale tecnico che va in cerca di imprese in cui andrebbe bene un periodo di pratica e nel momento in cui viene fuori una pratica, si cerca un profilo corrispondente. (Int. 3, SAE)

Se questi costituiscono casi di successo, le politiche del lavoro destinate specificatamente alla componente femminile, e alla loro inclusione sociale, non hanno avuto gli effetti sperati, poiché, questo gruppo rimane ancora, a parere di tutti gli intervistati, tra quelli più soggetti a discriminazioni nell'accesso al mercato del lavoro.

dell'obbligo scolastico e il conseguimento di una qualifica regionale almeno biennale, attraverso l'integrazione tra scuola, formazione e impresa.

⁵²⁹ E' proprio il programma EPES, come anticipato, che viene preso come riferimento per la parte empirica del presente lavoro di ricerca.

7.4.3 Alcune riflessioni sulle osservazioni dei testimoni privilegiati campani e andalusi

Le considerazioni espresse dai testimoni privilegiati, rispettivamente al mercato del lavoro e alle politiche attive implementate, in Campania e in Andalusia, possiedono diversi tratti in comune, come d'altronde si mostra nella tab. 7.3. Se infatti si raggruppano le considerazioni condivise dalla maggior parte degli intervistati e si comparano, si può notare come, indipendentemente dai differenti contesti nazionali e regionali, le problematiche legate all'occupazione e alle politiche messe in campo, sono in realtà simili e connesse alla bassa domanda di lavoro. Per entrambi i contesti, i testimoni privilegiati evidenziano che il fenomeno della disoccupazione colpisce più severamente i giovani e le donne e che gli organismi pubblici che dovrebbero facilitare l'incontro fra domanda e offerta non compiono adeguatamente le loro funzioni. Inoltre si ravvisa complessivamente, un mancato raccordo tra istruzione formazione e lavoro, che può rallentare, a parere dei testimoni privilegiati l'inserimento occupazionale delle generazioni più giovani. Anche per le politiche del lavoro, gli intervistati dei due contesti regionali, mostrano delle perplessità in merito all'efficacia delle politiche attive messe in campo negli ultimi anni; nonostante nel panorama andaluso, gli intervistati riportino come esempio positivo, l'attuazione di alcuni specifici programmi di politica attiva, essi ritengono, così come i testimoni privilegiati campani, che in realtà, le politiche attive implementate non hanno contribuito in maniera considerevole alla diminuzione della disoccupazione, né hanno avuto un impatto notevole sui territori di riferimento (anche per i motivi espressi in precedenza, ossia per la bassa domanda di lavoro e per il *mis-matching* tra domanda e offerta). Nell'ambito delle politiche del lavoro si ravvisa infatti, un'esigua spesa in politiche attive dei governi del contesto regionale e nazionale, e una scarsa collaborazione tra gli attori istituzionali. Sono anche questi due elementi a parere dei testimoni privilegiati, ad influire negativamente sull'efficacia delle politiche attive.

Tab. 7.3 – Riepilogo delle considerazioni più rilevanti emerse dalle interviste qualitative italiane e spagnole

	<i>Campania</i>	<i>Andalusia</i>
<i>Mercato del lavoro</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Crisi occupazionale precedente al 2008 - Calo dell'occupazione nell'industria e nelle PMI - Disoccupazione giovanile e femminile (NEET) - Istituzioni pubbliche inadeguate nell'attività di <i>matching</i> - Mancato raccordo istruzione-formazione-lavoro - Filo rosso fra crisi occupazionale, disuguaglianze e povertà - <i>Performances</i> incoraggianti nel turismo e commercio 	<ul style="list-style-type: none"> - Crisi occupazionale legata al tracollo dell'edilizia - Calo dell'occupazione nell'industria - Disoccupazione giovanile e femminile - Disoccupazione legata ai bassi livelli di studio - Mancato raccordo istruzione-formazione-lavoro - Istituzioni pubbliche inadeguate nell'attività di <i>matching</i> - Elevata precarietà - Utilità del SAE in attività orientamento e accompagnamento - Prospettiva di sviluppo occupazionale in ricerca e innovazione
<i>Politiche del lavoro</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Inadeguato assetto amministrativo e burocratico della Regione Campania - Politiche attive del lavoro non incisive per l'incremento dell'occupazione - Scarsa spesa regionale in politiche attive del lavoro - Riferimento al programma AIFA come programma fallimentare - Politiche industriali necessarie per le politiche attive - Scarsa considerazione verso gli incentivi diretti per le assunzioni - Rilancio positivo del contratto dell'apprendistato - Necessità del monitoraggio e controllo delle politiche del lavoro - Necessità di una forte rete istituzionale per le politiche attive del lavoro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Scarsa spesa regionale in politiche attive del lavoro - Politiche attive del lavoro regionali positive per disabili e donne - Negatività dei limiti imposti dall'UE nella gestione delle politiche del lavoro - Beca 6000, EPES, Talleres de Empleo, come buone pratiche di politica attiva - Scarsa collaborazione tra le istituzioni in relazione alle politiche attive del lavoro - Necessità di una forte rete istituzionale per le politiche attive del lavoro

7.5 L'esperienza di due programmi di politica attiva. Un confronto

Come è scritto all'inizio di questo capitolo, il lavoro di ricerca si è focalizzato sul confronto di due programmi di politica attiva, promossi in Campania e Andalusia. Le due misure erano rivolte specificatamente a favorire l'inserimento nelle imprese per persone con medi ed elevati livelli di scolarizzazione. I due programmi, sono stati considerati positivamente nell'ampio panorama delle politiche attive regionali. Nei paragrafi che seguono illustreremo il contenuto dei due programmi per soffermarci

successivamente e in modo conclusivo sui risultati conseguiti anche in merito al tema del coinvolgimento degli attori istituzionali nella fase di definizione dei programmi.

7.5.1 Il programma InLa2

Il progetto «In.La.2 Regione Campania – Inserimento al Lavoro», realizzato nell’ambito dell’Azione di Sistema *welfare to work* per le politiche di reimpiego, è un intervento promosso e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in accordo con la Regione Campania e in collaborazione con tutte le Province campane. L’intervento promosso per la prima volta nel 2009⁵³⁰ (con decreto dirigenziale n. 280 del 4/11/2009), nasce con l’obiettivo di contrastare l’emergenza occupazionale dei giovani in Campania e facilitare l’inserimento lavorativo dei disoccupati campani attraverso azioni di sostegno, incentivazione e formazione.

Il progetto risulta incluso nel “Piano del Lavoro” della giunta Caldoro, e in particolare nel più ampio gruppo di interventi denominato «Più occupazione più Lavori»⁵³¹ ed è stato realizzato con l’assistenza tecnica di Italia Lavoro⁵³², che ne ha curato il monitoraggio e la valutazione *in itinere* ed *ex post*. Sono stati messi nel 2009 a disposizione complessivamente per le quattro linee di intervento, 9,6 milioni di euro stanziati dal Ministero del Lavoro tramite il Fondo Nazionale per l’Occupazione a cui si

⁵³⁰ Il progetto In.La 1, viene presentato, in realtà per la prima volta nel 2004, e nasce da un’intesa istituzionale del 2003 tra Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Direzione Generale per l’Impiego, la Regione Campania, la Provincia di Napoli ed il Comune di Napoli finalizzata all’inserimento lavorativo di disoccupati di lunga durata attraverso azioni di sostegno, incentivazione e di formazione. Il progetto prevedeva l’erogazione di un contributo “una tantum” all’assunzione per le aziende della sola Provincia di Napoli. I fondi per la formazione dei nuovi addetti sono stati messi a disposizione dalla misura 3.9 del Por Campania e sono stati assegnati alle aziende attraverso la procedura “a sportello”. Sono quasi quattrocento le aziende che hanno assunto personale nell’ambito del progetto In.La 1, producendo un impatto occupazionale pari a circa settecento unità. In considerazione del successo dell’iniziativa e delle reinvenienze dei fondi disponibili, Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e la Regione Campania nel 2009 hanno sottoscritto un’ulteriore intesa per attivare le stesse azioni anche nelle altre Province della Campania, con l’esclusione di Napoli, denominata InLa2. Al dispositivo del contributo, inoltre, è stato aggiunto quello del Tirocinio Formativo. Infine, nel 2011 il dispositivo del tirocinio formativo è stato allargato anche alla Provincia di Napoli, dedicandogli la linea n. 4.

⁵³¹ Per gli interventi di politica per il lavoro messi in campo dalla giunta Caldoro nel 2010, si rimanda al cap. 4.

⁵³² Italia Lavoro è una società per azioni, totalmente partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. Opera come ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell’occupazione e dell’inclusione sociale.

aggiunge un finanziamento regionale di 2,35 milioni di euro tramite Fondi Por Fse 2007-2013.

Tra gli obiettivi generali del progetto In.La.2, c'è quello di attivare iniziative integrate mirate a prevenire e contrastare il fenomeno della disoccupazione di lunga durata e non, nel contesto territoriale campano, coinvolgendo il sistema delle imprese locali. In particolare l'intervento si è proposto una duplice finalità: da una parte ha voluto offrire ai giovani un'esperienza di formazione *on the job* in grado di far loro acquisire, nell'azienda ospitante, le competenze richieste rispetto ai ruoli professionali ricoperti durante il periodo di tirocinio; dall'altro lato, l'intervento ha avuto lo scopo di individuare imprese che esprimessero nuova domanda di lavoro e che quindi fossero disponibili nell'incrementare la propria base occupazionale. Per la partecipazione all'intervento, sono state le imprese a inoltrare la domanda di adesione, specificando nella modulistica, la tipologia di professionalità richiesta e il nominativo del disoccupato da poter inserire in azienda.

L'intervento è stato suddiviso in quattro linee operative (tab 7.4), distinte per titolo di studio dei destinatari e tipologia di attività.

La linea 1 è stata rivolta a sostenere l'inserimento nel mercato del lavoro di 500 giovani residenti in Regione Campania, di età compresa tra i 18 e i 24 anni, con bassi livelli di scolarizzazione (licenza media), in cerca di occupazione e regolarmente iscritti al CPI. Per questa linea di intervento sono stati previsti delle *work experiences* in azienda, intese come percorsi formativi individuali regolamentati dal «Manuale dell'Autorità di Gestione ed Attuazione del POR F.S.E. Campania 2007/2013», della durata massima di 6 mesi con impegno settimanale di almeno 20 ore, con erogazione ai partecipanti di un'indennità di frequenza pari a 450 euro al mese (al lordo di tutte le ritenute dovute e degli oneri assicurativi). Le risorse regionali disponibili sono state pari ad euro 1.350.000, a valere sul POR Campania 2007-2013. Altresì è incluso un incentivo all'assunzione, pari ad 5.165,11 euro, da erogare una tantum direttamente alle imprese, con procedura a sportello, a fronte di ciascuna assunzione a tempo indeterminato effettuata al termine della *work experience*. Le Risorse ministeriali disponibili sono state pari ad euro € 2.582.555.

La linea 2, che rappresenta tra l'altro la tipologia d'azione presa in esame, è stata rivolta a sostenere l'inserimento lavorativo di 1.087 giovani residenti in Regione

Campania, di età compresa tra i 18 e i 32 anni, con alti livelli di scolarizzazione (diploma o laurea), in cerca di occupazione e regolarmente iscritti al Centro per l'Impiego. Tale linea d'intervento ha previsto la possibilità per l'impresa di attivare tirocini formativi in azienda, della durata massima di 6 mesi con impegno settimanale di almeno 20, con erogazione ai partecipanti di un'indennità di frequenza pari a 450 euro al mese, finalizzata alla stipula di un contratto di lavoro di almeno 12 mesi, al termine del tirocinio. Le Risorse ministeriali disponibili sono state pari ad euro € 2.934.900.

La linea 3 è rivolta a sostenere l'inserimento lavorativo di 800 soggetti svantaggiati, privi di reddito, di età maggiore a 32 anni residenti in Regione Campania, in stato di disoccupazione da più di 12 mesi e regolarmente iscritti al CPI. La linea d'intervento ha previsto l'attivazione sia di incentivi all'assunzione, pari a 5.165,11 euro, da erogare una tantum direttamente alle imprese, a fronte di ciascuna assunzione a tempo indeterminato effettuata, tenendo conto che le risorse ministeriali disponibili sono state pari ad 4.132.088 euro, sia tramite voucher formativi individuali del valore di 1.000 euro per percorsi di adattamento delle competenze dei lavoratori neo-assunti, da realizzarsi entro 6 mesi dalla data di assunzione. Le risorse regionali disponibili sono state pari ad 1.000.000 euro, a valere sul POR Campania 2007-2013.

Infine la linea di intervento 4, è rivolta a sostenere l'inserimento lavorativo di 370 giovani napoletani di età compresa o 18 e 24 anni con bassi livelli di scolarizzazione (titolo di studio inferiore al diploma) o giovani di età compresa tra i 18 e i 32 anni con alti livelli di scolarizzazione (diplomati, laureati), che siano residenti nella Regione Campania, diplomati o laureati, in cerca di occupazione e regolarmente iscritti al Centro per l'Impiego. Questa linea di intervento, prevede *tirocini formativi in un'azienda di Napoli* della durata massima di 6 mesi con impegno settimanale di almeno 20 ore, con erogazione ai partecipanti di un'indennità di frequenza pari a 450 euro al mese lordi, finalizzati alla stipula di un contratto di lavoro di almeno 12 mesi al termine del tirocinio. Le risorse ministeriali disponibili per l'attuazione di questa linea d'intervento sono pari a 1.000.000 euro.

Potevano partecipare, indipendentemente dalle dimensioni aziendali, le imprese, i consorzi, le cooperative, le società di persone, le società di capitali, i consorzi fra imprese, le società consortili, gli studi associati, gli studi professionali, le fondazioni, associazioni regionali, le quali, dopo aver manifestato il proprio interesse per

l'iniziativa, al momento dell'adesione al progetto, e della presentazione a sportello della propria domanda, dovevano indicare numero e tipologia delle professionalità richieste, indicando la linea d'intervento.

I vincoli per l'imprenditore che volesse partecipare all'iniziativa, hanno riguardato sia la regolarità di applicazione del CCNL, con il versamento degli obblighi contributivi ed assicurativi, con la normativa in materia di sicurezza del lavoro, con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili; sia l'assenza di procedimenti, nei 12 mesi precedenti alla data di presentazione della domanda, di licenziamenti e/o apertura di C.I.G.S. di professionalità identiche a quelle degli aspiranti tirocinanti o dei disoccupati da assumere. Per garantire la trasparenza dell'intervento gli imprenditori aderenti dovevano, altresì, dichiarare di escludere dalla partecipazione ai tirocini parenti entro il secondo grado.

Tab. 7. 4 – Schema riassuntivo delle linee di intervento all'interno del programma In.La2

Linea	Anno di attuazione	Finanziamento	Destinatari	Obiettivi	Incentivo alle assunzioni a tempo indet.
Linea 1	2009 2011	Finanziamento Regionale: 1.350,000 € a valere sul POR Campania 2007-2013 Finanziamento ministeriale: 2.582.555	500 giovani tra i 18-24 anni con bassi livelli di scolarizzazione (scuola dell'obbligo) residenti in Campania; per il bando del 2011 sono stati previsti 270 giovani con le stesse caratteristiche	Attivazione di Work Experience in aziende campane escluse quelle con sede a Napoli a provincia per max 6 mesi con un impegno massimo di 20 ore settimanali; indennità di 450€ al mese	SI; 5.165,11€ da erogare una tantum alle imprese con procedura a sportello.
Linea 2	2009	Finanziamento ministeriale: 2.934.900€	1087 giovani tra i 18 e i 32 anni, con alti livelli di scolarizzazione (diploma o laurea) residenti in Campania	Attivazione di tirocini formativi in aziende campane escluse quelle con sede a Napoli a provincia, per max 6 mesi con un impegno di 20 ore settimanali; indennità di frequenza di 450€ al mese	No;
Linea 3	2009	Finanziamento regionale: 1.000.000 a valere sul POR Campania 2007-2013. Finanziamento ministeriale: 4.132.088€	800 giovani con più di 32 anni, disoccupati di lunga durata residenti in Campania	Attivazione di incentivi all'assunzione e percorsi di adattamento delle competenze per i neo-assunti prevedendo voucher formativi individuali di 1000€ da svolgersi in aziende campane escluse quelle con sede a Napoli e provincia	Si; 5165,11€ da erogare una tantum alle imprese con procedura a sportello.
Linea 4	2011	Finanziamento ministeriale: 1.000.000	370 giovani tra i 18 e i 24 anni con bassi livelli di scolarizzazione (scuola dell'obbligo) residenti in Campania	Attivazione di tirocini formativi in azienda della durata di 6 mesi per 20 ore settimanali; indennità di frequenza di 450€ al mese	No

7.5.2 *Experiencias Profesional para El Empleo - EPES*

Il programma EPES (Esperienza professionale per il lavoro) viene promosso per la prima volta il 1 aprile del 2003 (tramite il Decreto 85/2003), e riproposto, attraverso l'Ordine del 26 Dicembre 2007⁵³³. Il programma viene promosso dal Servicio Andaluz de Empleo (Centro per l'Impiego Andaluso) della Junta de Andalucia⁵³⁴ e cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo.

L'intervento, in vigore dall'anno 2004, ha avuto l'obiettivo di favorire l'occupabilità e l'inserimento lavorativo di persone disoccupate, offrendo loro la possibilità di svolgere tirocini aziendali. Il programma EPES, costituisce quindi un intervento che promuove l'*empowerment* delle conoscenze e competenze tramite percorsi di esperienza professionale in aziende del territorio.

Nel dettaglio, l'intervento è stato costituito da tre azioni, che si possono svolgere in modo complementare⁵³⁵:

- la prima azione, (denominata *Visitas a empresas*) ha riguardato le visite aziendali al fine di creare un contatto tra disoccupati e contesti imprenditoriali. Per quest'azione è stato previsto un massimo di 10 partecipanti con profili formativi omogenei, per visita aziendale;

- la seconda azione, (denominata *Entrevistas a profesionales*) ha riguardato colloqui professionali, affinché i disoccupati fossero in grado di gestire colloqui di lavoro, dando rilevanza a forme comunicative e comportamenti utili da tenersi;

- la terza azione, (denominata *Practicas profesionales*) ha previsto tirocini formativi in azienda; tali percorsi sono stati strutturati in modo da alternare le attività teoriche a quelle pratiche.

Per quest'ultima azione, hanno partecipato tre diversi soggetti (tab.7.5): il beneficiario finale dell'azione, ossia il disoccupato, l'impresa nella quale si è svolta il tirocinio formativo, e un soggetto istituzionale intermedio, chiamato "gestore del

⁵³³ Per Ordine, qui si intende, il documento in cui si presentano le disposizioni legislative e regolamentari rispetto a specifiche politiche ed interventi pubblici; in questo caso l'"Ordine" del 2007 fa riferimento alle disposizioni regolamentari in merito ai "Programmi per l'Inserimento Lavorativo", di cui l'EPES fa parte.

⁵³⁴ In Spagna, il Servizio pubblico per l'impiego, è un organismo di intermediazione fra domanda e offerta che fa capo all'ente regionale. In Italia invece, i Centri per l'Impiego, rappresentano un organismo pubblico di intermediazione, di competenza delle Province.

⁵³⁵ Come affermato dal tecnico della Junta de Andalucia, Soriano (int.9), delle tre azioni, solo la terza è stata realizzata. L'intervistata non ha saputo fornire una motivazione di questa scelta.

progetto”, il quale ha guidato l’intervento facilitando il contatto tra gli altri due soggetti. In particolare ogni parte coinvolta ha dovuto avere dei requisiti fondamentali per la partecipazione al programma, come indicato di seguito.

I beneficiari sono stati individui disoccupati con titoli di studio medio-alti, (diploma o laurea) conseguiti da non più di due anni, che non avessero esperienze professionali pregresse; sono stati considerati beneficiari dell’intervento anche le minoranze etniche, le persone con rischio di esclusione sociale e quelle disabili; per considerarsi beneficiari e partecipare all’intervento, era necessaria la partecipazione ad un “Itinerario Personalizzato di Inserimento” (IPI), all’interno del Programma Andalusia Orienta⁵³⁶. Il tirocinio ha avuto una durata massima di sei mesi e minima di due, per un totale di 20 ore settimanali, spalmate in 4 giorni. È stata prevista, inoltre un’attività di “rinforzo formativo” delle competenze, che si è indentificata con attività teoriche, per 5 ore settimanali, durante il periodo di tirocinio. Ai soggetti destinatari è stata corrisposta un’indennità, del valore del 75% dell’Indicatore Pubblico del Reddito degli Effetti Multipli (IPREM)⁵³⁷, che viene fissato ogni anno⁵³⁸.

Il soggetto intermedio o “gestore del progetto”, è stato costituito da istituzioni come università, consorzi, fondazioni, camere di commercio, e amministrazioni con sede in Andalusia che non fossero finanziate dal Servizio pubblico per l’impiego. Queste organizzazioni, hanno avuto il rilevante compito di individuare le aziende ospitanti e di selezionare i destinatari dell’intervento, adeguando il profilo del disoccupato alla domanda dell’impresa; inoltre, il soggetto intermedio, ha avuto la responsabilità di preparare un piano di formazione professionale, o “rinforzo formativo”, in funzione del profilo di ogni partecipante. Queste organizzazioni intermedie hanno, quindi, avuto il compito di controllare e supervisionare l’intero processo⁵³⁹; di interfacciarsi con il Servizio pubblico per l’impiego andaluso; e di valutare, assieme al tutor aziendale, i risultati ottenuti dal percorso professionale.

⁵³⁶ “Andalusia Orienta” è un programma di orientamento di pertinenza del Servizio pubblico per l’impiego andaluso, che si propone di supportare i disoccupati e gli inoccupati nell’inserimento lavorativo.

⁵³⁷ L’IPREM, nato nel 2004, è l’indicatore per stabilire l’ammontare delle spettanze nel caso di borse di studio, sussidi, aiuti economici.

⁵³⁸ Indicativamente, il valore della borsa per 20 ore settimanali si aggira intorno ai 400 euro.

⁵³⁹ Le entità gestori dell’intervento, preparano un preventivo finanziario per le spese dell’intero intervento e lo presentano al servizio pubblico per l’impiego, in attesa di approvazione. In tale preventivo sono specificati i costi per le spese salariali e contributive del personale che appoggia e forma i destinatari, quindi sia dell’entità gestore stesso, sia del tutor aziendale. Sono previste altresì le spese assicurative e contributive per i destinatari finali dell’intervento.

In ultimo, le imprese partecipanti, designando un tutor interno, hanno permesso ai disoccupati di conoscere le dinamiche del contesto aziendale e in questo modo hanno favorito l'acquisizione di nuove competenze e abilità; l'impresa inoltre attraverso un «Convenio de Colaboracion⁵⁴⁰» con il Servizio pubblico per l'impiego, e il “gestore del progetto”, ha sviluppato un piano di attività adeguato alla formazione del destinatario. L'impresa, per partecipare all'iniziativa, così come osservato per In.La2, ha avuto comunque il vincolo di non aver ridotto il suo organico nell'ultimo anno.

Tab. 7.5 - Schema riassuntivo dell'articolazione del programma EPES- *Experiencias profesionales para el Empleo*

<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Istituzioni finanziatrici</i>	<i>Destinatari</i>	<i>Azioni previste</i>	<i>Soggetti che intervengono</i>	<i>Incentivi alle assunzioni</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Boja n.79 del 2003 - Decreto 85 del 2003 - Ordine 26/12/2007 - Anno di prima attuazione: 2004 	<ul style="list-style-type: none"> - Junta de Andalucía - FSE 	<ul style="list-style-type: none"> - Disoccupati con titoli di studio medio-alti, conseguiti da non più di due anni, che non abbiano avuto esperienze professionali pregresse. - Minoranze etniche - Disabili 	<ul style="list-style-type: none"> 1)Visite aziendali e attività formative di gruppo (max 10 partecipanti) 2) Colloqui professionali 3)Tirocini in azienda per un max di 6 mesi e minimo di 2. Sono previste 20 ore settimanali per 4 giorni; in più è previsto un “rinforzo formativo” di 5 ore 	<ul style="list-style-type: none"> - Impresa nella quale si svolge l'esperienza professionale - Un soggetto istituzionale intermedio chiamato anche “gestore del progetto” - Disoccupato che percepisce mensilmente circa 400 Euro 	Non previsti

⁵⁴⁰ Identificabile come un Protocollo d'Intesa.

7.6 La valutazione dei programmi In.La2 ed Epes

I due programmi di politica attiva presentati, si configurano come interventi simili nell'impostazione e negli obiettivi che si prefiggono. Ai fini comparativi, per il programma In.La2, viene analizzato l'impatto territoriale della sola linea 2, che risulta essere affine alla terza azione del programma EPES, dedicata ai tirocini formativi. Si tratta, in entrambi i casi, di programmi che attivano dei tirocini formativi in azienda, per gli individui in possesso di titoli di studio medio-alti, ma carenti di esperienze professionali pregresse. Altra caratteristica comune, è che l'implementazione dei due programmi è avvenuta nei recenti anni della crisi economica. Partendo dagli obiettivi principali dei due programmi di politica attiva, nell'ambito del prossimo paragrafo ci si concentra da un lato ad analizzare quali siano state istituzioni coinvolte, in fase di definizione e attuazione della politica; all'altro vengono valutati i due programmi di politica attiva, sia attraverso i dati a disposizione, sia attraverso le interviste dei testimoni privilegiati che conoscono nel dettaglio il programma.

7.6.2 Il programma InLa2

Per quel che concerne il programma InLa2, la linea 2 come già spiegato, è stata implementata solo una volta nel 2009, prevedendo un ammontare finanziario pari a 2.934.900 euro di risorse ministeriali. Come il programma EPES, In.La2, nasce dall'esigenza di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro delle c.d fasce deboli della popolazione con difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro.

Il programma ha previsto in fase di formulazione e articolazione dell'intervento, una concertazione avvenuta tra Confindustria, sindacati e Regione Campania; così come affermato dall'assessore regionale, all'epoca responsabile per il lavoro e la formazione in Campania:

la componente sindacale, nella fase decisionale ha insistito molto per l'attuazione di un programma di questo tipo per l'incremento regionale dell'occupazione giovanile. Si è trattato di dibattiti vivaci tra regione Campania, sindacati e Confindustria, senza che fossero necessariamente formalizzati. In essi si è discusso anche della procedura di presentazione

delle domande (poi infatti si è prediletta la procedura a sportello). La concertazione in ogni caso, è stata essenziale, come sempre. Non si può infatti non tener conto della componente datoriale o sindacale quando si struttura un intervento di politica del lavoro, poiché come si sa non si possono costringere le imprese ad accettare passivamente progetti che riguardano anche loro. (Int. 3, Regione Campania)

Per quanto riguarda la Linea di intervento 2, si sono svolti dal 2009 al 2011, fino ad esaurimento dei fondi disponibili, 1.087 tirocini, che hanno interessato 647 donne e 440 uomini in tutte le provincie campane ad eccezione di Napoli. Alla fine dei tirocini attivati, sono state realizzate 978 assunzioni (tab. 7.4).

Tab 7.6 – Inla2 - Linea 2, tirocini attivati e assunzioni, per provincia. (valori percentuali)

	Tirocini attivati	Assunzioni
<i>Avellino</i>	19,2	20,2
<i>Benevento</i>	40,3	41,2
<i>Caserta</i>	13,6	12,8
<i>Salerno</i>	26,9	25,8
Totale (val. assoluto)	1087	978

Come si evince dalla tabella 7.6, il programma ha avuto una risposta positiva soprattutto nelle zone interne della Campania, corrispondenti ad Avellino e Benevento. Su 1087 tirocini attivati, l'imprenditore ha deciso di contrattualizzare la risorsa formata per il 90% dei casi. Inoltre, per l'assunzione si è utilizzato per il 38% dei partecipanti il contratto a tempo indeterminato e per il 36% dei casi il contratto a progetto; queste percentuali diventano rilevanti se si tiene conto che, a tirocinio concluso, l'impresa non ha avuto nessun obbligo di assunzione. Le aziende coinvolte nel programma, sono state per lo più micro imprese e piccole imprese⁵⁴¹, con forma giuridica di ditta individuale, Srl, Sas: ciò riflette in modo coerente il tessuto imprenditoriale campano, costituito, come è noto per la maggioranza da PMI.

I testimoni privilegiati hanno opinioni piuttosto varie sul livello d'efficacia del programma; il responsabile territoriale di Italia Lavoro, che era anche il referente del programma per conto dell'agenzia del Ministero del Lavoro, definisce l'intervento coerente con gli obiettivi prefissati in fase decisionale, affermando che:

⁵⁴¹ Hanno partecipato solo tre grandi imprese complessivamente per le linee 1, 2 e 3.

l'unica conseguenza inattesa è stata la forte e rapida adesione al progetto da parte delle ditte, nonostante il momento critico che si sta vivendo. (Int.4, Italia Lavoro)

Lo stesso sostiene, inoltre, che il programma ha avuto due elementi fondamentali di innovatività: uno riferito alle aziende aderenti, avendo ricompreso anche quelle no profit, l'altro riferito alla celerità con cui le domande di adesione, sono state valutate, specificando, per altro che il tempo massimo per l'erogazione dei fondi è stato stimato intorno ai 35 giorni.

A parere dell'assessore regionale Buffardi, per il progetto In.La2, sono state destinate modeste risorse finanziarie che se da un lato hanno limitato la platea dei potenziali destinatari, dall'altro hanno permesso un lineare processo di monitoraggio e controllo dell'intervento. Inoltre, la stessa ha affermato che il primo scopo, non formalmente previsto, che ha raggiunto il programma è stato quello dell'emersione del lavoro nero:

generalmente questi tipi di progetti vanno ad incidere sull'emersione del lavoro nero; l'imprenditore approfitta di queste iniziative per mettersi in regola, specie dove è previsto l'incentivo all'assunzione (Int.3, Regione Campania).

Tuttavia, a parere dell'assessore Buffardi, il programma, probabilmente a causa del breve periodo in cui si implementato, non ha inciso sufficientemente sui fattori culturali della regolarizzazione dei rapporti di lavoro:

l'imprenditore dovrebbe rendersi conto che l'impiego stabile è meglio per tutti, soprattutto per la qualità del prodotto/servizio offerto dalla propria azienda. Con la crisi che si sta vivendo e la scarsità del lavoro in Campania, sono diffuse convinzioni secondo cui dare il lavoro ad un giovane sia più un favore che gli si fa, che una opportunità per ambedue. Ma per incidere su questa mentalità a volte si ha bisogno di programmi specifici durante un periodo di tempo anche di 10 anni. (Int.3, Regione Campania).

Inoltre, secondo l'ex dirigente del settore Formazione Professionale della Regione Campania, il programma InLa2, non ha saputo risolvere le contraddizioni nate già con il programma A.I.F.A. Ad esempio, per evitare assunzioni finalizzate alla mera acquisizione dell'incentivo (come accaduto con A.I.F.A.), si doveva porre il vincolo di

assunzione per la durata minima di due o tre anni poichè anche se si è posto come obbligo, nella linea 1, l'assunzione a tempo indeterminato, le micro-imprese, hanno potuto sciogliere ben presto questo contratto con vari *escamotage*. Inoltre, lo stesso, affermando che In.La 2 risulta carente di un adeguato processo di controllo, afferma che garantire una regolarità che si riflette complessivamente sul mercato del lavoro, è necessario un potenziamento del processo di monitoraggio e controllo.

Lo strumento di In.La2, non è convincente perchè troppo limitato come asse di riferimento e poichè possiede gli stessi difetti di A.I.F.A., cioè una limitazione nel controllo. (Int.1, Regione Campania)

Il Responsabile della Confapi, dà un giudizio piuttosto negativo del programma In.La 2, non per le modalità di gestione o gli obiettivi prefissati, che secondo la sua opinione restano coerenti alle esigenze del territorio regionale, ma perché spesso:

diventano strumenti patologici in mano dell'imprenditore scorretto: il rischio vero di questo programma è che di uno strumento giusto e coerente è possibile che se ne faccia un uso patologico; dovrebbe essere considerato prioritario impiegare una risorsa umana nella propria azienda; invece risulta prioritario accaparrarsi l'incentivo. (Int.9, Confapi)

In ultimo, il segretario generale della Cisl, valuta il programma In.La2, non solo come inconcludente per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma anche come strumento politico utilizzato dalla precedente giunta regionale, per acquisire una maggiore credibilità in vista della campagna elettorale:

InLa2 è uno degli esempi dei carrozzoni che sono stati creati dalla politica; cioè abbiamo avuto in passato dei politici che hanno lavorato in previsione delle campagne elettorali, e oggi ancora ci portiamo dietro le persone che beneficiano di un sostegno senza motivo, senza avere un percorso di reinserimento, senza avere dei percorsi di qualificazione professionale, e naturalmente che cercano di ottenere questo beneficio. Pensa che ci sono nuclei familiari ,nei quali ci sono 3-4 beneficiari con questo sostegno e poi svolgono altre attività. Inla rappresenta un esempio di come si sono utilizzati le risorse per le politiche formative, o inserimento occupazionale, per fare poi altro; Quindi non si è guardato all'obiettivo reale, e ai destinatari finali, ma ad altri interessi che non sono quelli della produttività. (Int.8, Cisl)

7.6.1 Il programma EPES

Il programma EPES, si inserisce, come già affermato, nei programmi di politica attiva della Junta de Andalusia, rivolti a inoccupati o disoccupati con titoli di studio medio-alti. Nella fase di definizione dell'articolazione del EPES sono stati coinvolti, i due sindacati UGT dell'Andalusia e Commision Obrera dell'Andalusia, e la Confederación de Empresarios dell'Andalusia, oltre che del Servizio Pubblico d'Impiego che rappresenta l'organismo promotore dell'azione.

L'idea innovativa di questo programma, sostenuta in particolar modo dalla componente sindacale, è stata quella di avvicinare alle aziende, le persone che avessero appena compiuto un percorso formativo medio alto. In Andalusia, infatti, prima del programma EPES, non esistevano azioni così impostate, ma, erano presenti o interventi di avvicinamento al mondo imprenditoriale dedicati a persone con basso titolo di studio o interventi di esperienza professionale nel corso della formazione universitaria. La componente datoriale, nella definizione del programma, ha ritenuto fondamentale il ruolo attivo delle imprese nell'esecuzione dello stesso durante le sue varie fasi. La motivazione quindi che ha spinto l'ideazione di tale programma, è stata quella di accompagnare l'inserimento di giovani laureati e diplomati nelle imprese. Le parti che hanno promosso l'iniziativa, hanno infatti permesso agli imprenditori di poter conoscere e valutare, senza alcun onere, le conoscenze, le competenze e le potenzialità dei tirocinanti, in modo da stimolare la possibile contrattualizzazione successiva:

il progetto EPES implementa l'idea secondo cui l'imprenditore, che ha bisogno di persone preparate, se forma una persona nella propria azienda, poi difficilmente permetterà che vada via. Le abilità del soggetto per l'imprenditore insomma sono fondamentali. In tutti i programmi che applichiamo prevediamo un periodo di pratica, proprio perché per noi la pratica in azienda è fondamentale. (Int. 2, CEA)

Infatti, secondo il Tecnico del programma EPES, l'imprenditore accoglie volentieri tirocinanti presso la propria azienda poiché ciò non gli comporta nessun onere e in buona misura, al termine dell'esperienza, tende a trattenere la risorsa umana formata, anche se, come nel programma In.La2, l'assunzione finale non è obbligatoria. I dati

disponibili⁵⁴², evidenziano che l'intervento ha ottenuto una risposta positiva in considerazione della numerosità dei partecipanti, durante i 5 anni in cui si è svolto il programma⁵⁴³. In riferimento alla tabella 7.7, si può innanzitutto notare come il numero dei partecipanti sia progressivamente cresciuto di anno in anno indicando per altro un impatto positivo dell'intervento sul territorio.

Si nota inoltre, come la maggior parte dei partecipanti abbia meno di 30 anni. Questo si spiega intuitivamente, poiché la laurea e il diploma generalmente si acquisiscono prima dei trent'anni e dato che il bando definisce che il partecipante può fare richiesta di tirocinio in azienda dopo non più di due anni dal conseguimento del titolo di diploma o laurea, si comprende presto il significato del dato in tabella. Se si prende come riferimento la classe d'età maggiore di 45 anni, si potrà notare che, nonostante la crisi economica, la percentuale di assunzioni, specie per gli uomini, dopo il periodo di tirocinio, è comunque rilevante, rispetto alle altre classi d'età. Un'altra informazione importante deducibile dalla tab. 7.7, è quella riferito al genere: le donne partecipanti sono in numero maggiore rispetto agli uomini, anche se a partire dal 2008, la percentuale femminile di partecipazione al programma diminuisce sensibilmente per tutte le classi d'età considerate.

⁵⁴² Gli unici dati disponibili, sono quelli riferiti alla tabella sottostante, forniti, con non poche difficoltà, dalla Junta de Andalusia, a Gennaio 2011.

⁵⁴³ Nonostante sollecitati, non si posseggono, però informazioni e dati relativi alle aziende beneficiarie. Sarebbe stato infatti interessante individuare la tipologia di aziende, partecipanti al programma e la tipologia di contratto eventualmente scelto per i tirocinanti.

Tab. 7.7 – Esperienze professionali per il lavoro – Epes; partecipanti e assunti per anno, classe d'età e sesso; valori assoluti

		<i>Da 30 a 45 anni</i>			<i>Over 45</i>			<i>Meno di 30 anni</i>		
	Anno	M	F	M e F	M	F	M e F	M	F	M e F
Partecipanti	2005	52	95	147	6	20	26	211	359	570
	2006	96	477	573	21	89	110	491	1540	2031
	2007	123	809	932	33	216	249	603	1788	2391
	2008	288	1516	1804	52	359	411	1384	3123	4507
	2009	571	1613	2184	121	429	550	1643	3337	4980
	2010	469	1180	1649	125	275	400	1339	2580	3919
	Totale		1599	5690	7289	358	1388	1746	5671	12727
Assunti	2005	22	38	60	3	6	9	103	154	257
	2006	51	194	245	6	30	36	235	750	985
	2007	63	380	443	17	73	90	265	880	1145
	2008	93	510	603	20	111	131	354	982	1336
	2009	199	617	816	38	128	166	508	1266	1774
	2010	150	397	547	40	71	111	387	853	1240
	Totale		578	2136	2714	124	419	543	1852	4885

Fonte: Consejería de empleo, Junta de Andalucía (2011)

Se si va a rapportare il numero totale degli assunti (9.994 persone) al numero totale dei partecipanti (27.433 persone), si nota come solo un 30% dei partecipanti, venga contrattualizzato nella stessa azienda in cui ha svolto il tirocinio. Inoltre come si evince dalla tab. 7.8, nel 2010, la percentuale dei tirocinanti assunti, è diminuita considerevolmente in confronto con l'anno 2005, come conseguenza della severa crisi economica, che ha ridotto complessivamente la domanda di lavoro. Inoltre altro dato suggerito dalla tabella, è quello relativo al genere: come si nota, la partecipazione femminile al programma EPES è superiore a quella maschile; tuttavia la componente femminile in tutte le classi d'età, specie per le over 45, risulta penalizzata nelle assunzioni.

Tab. 7.8 –Percentuale di partecipanti al programma EPES, e percentuale di assunti rispetto ai partecipanti, per anno, classe d'età e genere; (valori percentuali)

		Da 30 a 45 anni			Over 45			Meno di 30 anni		
	Anno	M	F	M/F	M	F	M/F	M	F	M/F
Partecipanti	2005	35,4	64,6	100,0	30,0	76,9	100,0	37,0	48,3	100
	2006	16,8	83,2	100,0	23,6	80,9	100,0	24,2	56,7	100
	2007	13,2	86,8	100,0	15,3	86,7	100,0	25,2	50,1	100
	2008	16,0	84,0	100,0	14,5	87,3	100,0	30,7	46,5	100
	2009	26,1	73,9	100,0	28,2	78,0	100,0	33,0	43,3	100
	2010	28,4	71,6	100,0	45,5	68,8	100,0	34,2	43,2	100
Assunti	2005	42,3	40,0	40,8	50,0	30,0	34,6	48,8	42,9	45,1
	2006	53,1	40,7	42,8	28,6	33,7	32,7	47,9	48,7	48,5
	2007	51,2	47,0	47,5	51,5	33,8	36,1	43,9	49,2	47,9
	2008	32,3	33,6	33,4	38,5	30,9	31,9	25,6	31,4	29,6
	2009	34,9	38,3	37,4	31,4	29,8	30,2	30,9	37,9	35,6
	2010	32,0	33,6	33,2	32,0	25,8	27,8	28,9	33,1	31,6

Fonte: Consejería de empleo, Junta de Andalucía (2011)

Da un punto di vista prettamente finanziario, nel 2010, il budget complessivo destinato all'azione in tutta la Comunità Autonoma, ha riguardato circa 1,5 milioni di euro, e coinvolto quasi 700 piccole e medie imprese.

Secondo la Responsabile del Servizio pubblico per l'impiego (Int. 3), il programma EPES ha ottenuto un buon riscontro a livello territoriale, grazie ad una buona rete tra impresa, "gestore del progetto" e Servizio pubblico per l'Impiego. Tramite tale rete, ai destinatari è stata fornita l'opportunità di svolgere dei tirocini in azienda, prevedendo anche dei momenti di formazione per il "rinforzo" delle competenze e conoscenze di base.

Questa è una strategia tramite cui l'azienda non ha oneri mentre forma il soggetto; molti di quelli che vanno a fare pratica, poi vengono contrattualizzati dall'azienda. Questo è molto utile sia per l'azienda, sia per il soggetto che ha bisogno di un periodo di adattamento nell'azienda, poiché ha anche bisogno di capire cosa e come deve adempiere ad una funzione. Adesso stesso non si contraa molto, a causa della crisi, ma in genere, prima questo avveniva quasi sempre. (Int. 3, SAE)

Secondo l'opinione del sindacalista della UGT (int. 5), se si guarda all'ideazione del programma, si riscontrano delle positività, per la semplice questione che si promuove l'inserimento lavorativo dei giovani; tuttavia, lo stesso, spiega che per questo tipo di esperienze sono previste indennità esigue, e inoltre egli ipotizza che potrebbero esserci delle distorsioni dopo il periodo di tirocinio aziendale, riferendosi al lavoro sommerso.

Secondo il testimone privilegiato appartenente alla Confederación de Empresarios dell'Andalusia (int.2), il punto maggiormente critico del programma, è l'esclusione dalla partecipazione all'intervento di una parte cospicua di soggetti svantaggiati del mercato del lavoro: ritiene infatti limitante che ci debbano essere requisiti di partecipazione così ristrettivi, come ad esempio l'aver conseguito il titolo di studio (diploma o laurea) da non più di due anni. Secondo l'opinione dell'intervistato, infatti:

si dovrebbe promuovere maggiormente l'adesione a queste iniziative ampliando la sfera dei soggetti beneficiari poiché chi non ha questi requisiti, resta automaticamente escluso da questa tipologia di programmi, che penso sia utili, quanto meno per rendersi conto di come funziona una realtà aziendale. (Int. 2, CEA)

Il tecnico della Junta de Andalucía (int.9), ha asserito che il programma, è stato accolto dai partecipanti e dalle aziende con entusiasmo; tuttavia è indubbio che attraverso il programma, è emerso il grave tema del lavoro sommerso:

in molte volte le aziende aderenti, le lavoratrici tenute in nero o semplicemente parenti e amici, si recano a fare richiesta di tirocinio tramite il programma EPES, qualora i requisiti glielo permettessero⁵⁴⁴; la persona quindi va a riferirsi in Andalusia Orienta o presso l'entità gestore, presentando determinate preferenze professionali, idonee per la pratica in quell'azienda; in questo modo l'azienda, per quell'ammontare di mesi, non paga personalmente il dipendente, ma usufruisce specularmente del denaro pubblico, tornando, dopo la pratica aziendale, nei casi più gravi, al punto di partenza, e cioè al lavoro sommerso. (Int.8, Junta de Andalucía)

⁵⁴⁴ Si ricorda, infatti, che a differenza di In.La2, nel programma EPES, l'imprenditore non ha nessun vincolo, nell'individuare il relativo tirocinante. In In.La2 è esplicitamente vietato indicare come partecipante, un parente di primo grado.

7.7 Quale riflessione conclusiva

In conclusione della presentazione e analisi dei due programmi di politica attiva, tenendo conto dei dati e delle informazioni fornite dai testimoni privilegiati, è possibile ricavare qualche considerazione finale.

In ambedue i contesti territoriali, gli interventi hanno registrato una forte adesione da parte della componente giovanile e femminile del mercato del lavoro. Per il programma In.La2 infatti, tra il 2009 e il 2011, hanno partecipato 1087 individui di cui il 60% donne e il 40% uomini; inoltre la contrattualizzazione, come si è osservato, ha riguardato il 90% dei casi⁵⁴⁵. In realtà quindi, nonostante l'assunzione non fosse un vincolo, la maggior parte degli imprenditori campani, al termine dell'esperienza ha deciso di contrattualizzare il tirocinante.

In Andalusia, il programma EPES dal 2009 al 2010, ha riguardato numeri più ampi; infatti hanno partecipato circa 13.600 persone, di cui, il 70% donne e 30% uomini. Del totale dei partecipanti, solo il 30% di essi è stato assunto, di cui il 58% donne e il 42% uomini. Da questo dato emergono quindi due riflessioni; la prima si riferisce alla bassa percentuale di assunzione, rispetto ai tirocini attivati; l'altra riguarda il fatto che se le donne che hanno partecipato al programma EPES sono state in numero nettamente superiore rispetto agli uomini, nei casi di assunzione, gli imprenditori hanno preferito assumere più uomini che donne, a conferma della discriminazione di genere che si è avuto modo di studiare nel capitolo 5. Un altro dato rilevante riguardo il programma EPES, attiene alla forte partecipazione delle donne con meno di trent'anni⁵⁴⁶, le quali costituiscono tra il 2009 e il 2010, ben il 44% di tutti i partecipanti.

Gli interventi di politica attiva, In.La2 e EPES si sono attuati con coerenza rispetto agli obiettivi che ci si era prefissati in fase di definizione del programma. Dalle interviste qualitative e dai risultati a cui sono giunti i due programmi, è indubbio che l'intervento sia stato programmato, definito in modo del tutto coerente con i fabbisogni espressi dal territorio. Dalle interviste qualitative ai testimoni privilegiati, è emerso, inoltre, un forte coinvolgimento delle istituzioni nella definizione e strutturazione di ambedue i programmi di politica attiva; in ambedue i contesti è emerso che la

⁵⁴⁵ Per le assunzioni non si hanno a disposizione i dati relativi al genere.

⁵⁴⁶ Si ricorda infatti che, a differenza del programma In.La2, non ci sono limiti di età per la partecipazione ad EPES (si veda tab. 7.7).

componente sindacale fosse favorevole all'indennità mensile riservata al tirocinante e che la componente datoriale fosse propensa alla "procedura a sportello", per una rapida analisi delle istanze di partecipazione. Da questa forte concertazione in fase di definizione, deriva anche il positivo impatto dei programmi a livello territoriale.

Nonostante infatti, il periodo di recessione e la bassa domanda di lavoro delle piccole e medie imprese dove si è svolta la maggior parte dei tirocini, i due interventi mirati a favorire l'occupabilità dei soggetti, hanno certamente raggiunto i risultati sperati, in termini di *empowerment* delle conoscenze e competenze.

Inoltre, è possibile affermare che per il programma In.La2, è stato compiuto, da Italia Lavoro un attento processo di monitoraggio e controllo dell'intervento, rendendo disponibili al pubblico le statistiche e i dati della valutazione *in itinere* ed *ex post*, per le 4 linee di intervento. Per quanto riguarda il programma EPES, i responsabili del monitoraggio afferenti al Servicio Publico de Empleo, affermano che ci sia stato un processo di valutazione *ex post* del programma, di cui i dati più significativi si trovano nella tab.7.7. Almeno dai dati resi disponibili in fase di ricerca, sicuramente l'agenzia di Italia Lavoro, ha effettuato un lavoro di monitoraggio più accurato e completo, (anche se non vengono forniti dati articolati rispetto alla componente di genere) in cui, ad esempio vengono rintracciate anche le tipologie di profili richiesti dalle imprese, le dimensioni e le tipologie delle imprese partecipanti, le tipologie di intervento suddivise su base provinciale, ecc..

Dalla valutazione effettuata rispetto ai due programmi, emergono anche effetti negativi; si fa riferimento al fatto che in ambedue i contesti, gli imprenditori che avevano alle dipendenze lavoratori in nero, hanno approfittato di queste tipologie di interventi, per includere, nei tirocini promossi da EPES, i propri dipendenti a nero, in modo da far pagare agli organismi pubblici il salario di quei lavoratori, durante il periodo del tirocinio. In questo modo, hanno potuto, economizzare sulla retribuzione del lavoratore non contrattualizzato, per tutti i mesi del tirocinio.

Conclusioni

Il lavoro di tesi, ha avuto per oggetto il tema delle politiche attive del lavoro in contesti territoriali, come la Campania e l'Andalusia, caratterizzati da forti problematiche in ambito occupazionale. Come, ampiamente argomentato nei capitoli 3 e 5, i mercati del lavoro dell'Andalusia e della Campania, sono inseriti in contesti nazionali estremamente critici dal punto di vista delle opportunità lavorative per il permanere di una prolungata crisi economica, anche se i due contesti regionali presentano ritardi e problematiche che sono precedenti all'ultima crisi economica.

In Andalusia e in Campania, si assiste, soprattutto negli ultimi anni, ad una drastica distruzione del lavoro in tutti i settori produttivi, ad una marginalizzazione lavorativa della componente femminile e giovanile, relegata per lo più nei confini della precarietà e dell'atipicità dei rapporti di impiego. Come analizzato nei capitoli precedenti e come ha sostenuto Zucchetti, i profili di rischio delle attuali trasformazioni economiche e sociali relative al mercato del lavoro, si concentrano «fra le persone più giovani, spesso colpite dalla disoccupazione, dall'instabilità familiare, dai lavori precari e mal pagati, e tra i lavoratori dequalificati»⁵⁴⁷.

Come, inoltre, è stato messo in evidenza nel capitolo 2, i sistemi di *welfare* sono stati finora solo parzialmente in grado di offrire garanzie reali di supporto a questi soggetti. Inoltre, in Italia, nonostante l'avvio di un processo di riforma delle politiche sociali e del lavoro sia stato messo in opera già a partire dagli anni '80, ciò non ha alterato in profondità la configurazione del *welfare* italiano carica di elementi di particolarismo, disuguaglianza e frammentazione, come in buona parte è anche quello spagnolo⁵⁴⁸.

D'altronde, le riforme del mercato del lavoro, attuate negli ultimi anni dal governo spagnolo e italiano, come trattato nei capitoli 4 e 5, non hanno affrontato adeguatamente il problema della disoccupazione e dell'esclusione dal mercato del lavoro delle tradizionali fasce deboli della popolazione, ma sembrano aver contribuito piuttosto ad acuire la segmentazione nel mercato del lavoro e ad accrescere le disuguaglianze sociali già esistenti⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷Zucchetti E., *Le politiche attive del lavoro e i nuovi servizi per l'impiego: qualità e non solo flessibilità*, in «Sociologia del lavoro», n. 84, 2001, p.112.

⁵⁴⁸Borzaga Fazzi, *op. cit.*

⁵⁴⁹Pini P., *op. cit.*

Nelle società capitalistiche, fondate sul mercato e formalmente egualitarie, è noto che l'occupazione sia «l'elemento fondante dell'organizzazione sociale e che la divisione del lavoro contribuisca a spiegare la differente distribuzione dei vantaggi sociali»⁵⁵⁰. In altre parole, il tipo di occupazione svolta finisce spesso per collocare l'individuo in un determinato gradino della scala sociale e di conseguenza gli consente di costruire una propria identità sociale⁵⁵¹.

In contesti economici e sociali come quelli della Campania e dell'Andalusia, caratterizzati da forti disuguaglianze sociali, dal fenomeno della disoccupazione di massa e dalla conseguente emarginazione di una rilevante parte della popolazione attiva, le politiche del lavoro, hanno un ruolo fondamentale non solo in ambito economico ma anche sociale, poiché se, da un lato, perseguono l'obiettivo di rispondere alle esigenze delle imprese, dall'altro, cercando di rispondere ai fabbisogni occupazionali e di reddito delle persone in cerca di occupazione, finiscono per rappresentare anche un importante dispositivo di carattere istituzionale contro i rischi di esclusione sociale ancora prima che economica.

L'esperienza internazionale, in materia di politiche del lavoro, ha messo più volte in luce che le condizioni e i requisiti che i programmi di politica attiva e i Servizi per l'impiego dovrebbero avere per ritenersi efficaci nella prevenzione dell'esclusione sociale, e nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, devono mirare: al decentramento degli interventi su base territoriale, per tener conto delle specificità dei sistemi sociali locali⁵⁵²; all'integrazione tra i diversi interventi e misure adottati; la disponibilità di personale qualificato; al coinvolgimento e alla mobilitazione di risorse locali (soggetti, attori, istituzioni); al potenziamento del sistema informativo, anche ai fini del monitoraggio e della valutazione degli interventi stessi⁵⁵³.

Per stabilire quanto un intervento pubblico ha efficacemente tenuto conto dei fattori appena citati, è fondamentale un'analisi appropriata dei vari aspetti che interessano il *policy making*. Come infatti si è evinto nel capitolo 1, il ricercatore che analizza e studia le politiche pubbliche e nello specifico le politiche che lavoro, deve conoscere e

⁵⁵⁰ Amaturò E., De Lillo A., *Disuguaglianze sociali e stratificazione occupazionale*, in «Sociologia del lavoro», n. 112, 2008, p. 22.

⁵⁵¹ Mingione E., Pugliese E., *op. cit.*

⁵⁵² Sul tema si rimanda alla lettura di Burróni L., Candela D., *La "nuova" governance delle politiche locali del lavoro*, in «Sociologia del lavoro», n. 109, 2008, pp. 101-115.

⁵⁵³ Zucchetti E., *op. cit.*, 2001.

comprendere le diverse fasi che costituiscono un processo di *policy* e considerare una molteplicità di aspetti che intrecciandosi tra loro, contribuiscono a spiegare le dinamiche delle politiche attive del lavoro analizzate. L'intreccio tra i diversi fattori che possono influenzare il *policy making*, come ad esempio il contesto territoriale e le relazioni tra gli attori che partecipano al processo di policy contribuisce a spiegare il perché, le stesse tipologie di interventi in territori diversi e nazioni diverse, possono dare risposte differenti.

Nel nostro caso, per lo studio e la comparazione di due programmi di politica per l'occupabilità in Campania e Andalusia (rispettivamente In.La2 ed EPES), si è fatto riferimento, a due delle cinque fasi del processo di *policy making* delineate da Jones e Anderson⁵⁵⁴, ossia a quelle della formulazione e della valutazione degli interventi. Il processo di definizione e decisione di una politica, come osservato nel capitolo 1, rappresenta una delle fasi più rilevanti del *policy making*, poiché in questo step, gli attori istituzionali, in base a principi legati al neo-corporativismo e alla concertazione, possono influenzare l'articolazione e la programmazione della politica stessa. Come ricorda, infatti Donà, in questa fase gli attori istituzionali non sono in competizione fra loro, ma coerentemente con i propri principi, valori, punti di vista, tutelano gli interessi della collettività che rappresentano.

La fase della valutazione, in questo caso ex-post, permette di identificare l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico tramite la raccolta di dati e l'analisi di verifica sul piano dei risultati e dell'impatto sul territorio di riferimento.

In riferimento ai casi di studio, la definizione dei programmi di politica attiva, è avvenuta tramite la negoziazione e la concertazione fra gli attori implicati nel processo di *policy making*. Vale a dire che il processo di decisione congiunta ha favorito meccanismi di scambio da cui tutti i contraenti sono usciti rafforzati. In questo caso infatti, le associazioni di categoria, hanno influenzato il processo di policy, garantendo agli imprenditori di beneficiare per un limitato periodo di tempo di risorse umane qualificate senza sostenere alcun costo aggiuntivo; la componente sindacale, nell'ottica di favorire l'occupazione delle fasce meno tutelate nel mercato del lavoro, tramite il potenziamento delle competenze e delle conoscenze, ha sollecitato un sistema di

⁵⁵⁴ Jones C. O., *op.cit.*; Anderson J. E., *op.cit.*, citati in Howlett M., Ramesh M, *op. cit.*

rimborso delle spese sostenute dai tirocinanti, in modo che l'esperienza professionale non fosse concepita come prestazione gratuita.

Sul versante della valutazione dei due diversi programmi, attraverso quanto emerso in occasione delle interviste qualitative e dall'analisi dei dati raccolti, è emerso che in realtà è stato raggiunto l'obiettivo principale dei programmi, ossia quello di favorire l'occupabilità dei soggetti beneficiari degli interventi.

Quello che emerge è che a seguito dell'esperienza professionale, la contrattualizzazione dei tirocinanti è avvenuto, per il programma campano In.La2, nel 90% dei casi, mentre per quello andaluso EPES, solo nel 36% dei casi. L'assunzione finale è dipesa certamente dalla dinamicità e dalla competitività delle imprese che hanno partecipato al programma. È chiaro infatti, che in presenza di elevati tassi di disoccupazione, carenza di adeguate politiche industriali e incapacità del sistema produttivo di richiamare nuova domanda di lavoro, i programmi di politica attiva attuati, seppur definiti e strutturati adeguatamente secondo principi che rimandano al neo-corporativismo, non possono garantire e assicurare nuove assunzioni.

Ragionando sul versante delle opportunità create grazie a questi interventi, è indubbio, che se ne possono scorgere diverse. Come hanno messo in luce alcuni testimoni privilegiati, infatti, la possibilità che questi interventi generino l'emersione dal sommerso rappresenta un indubbio effetto positivo, specie quando si prevedono degli incentivi alle assunzioni. Inoltre attraverso questi programmi, i giovani hanno l'opportunità di cimentarsi e di mostrare le proprie potenzialità, in contesti lavorativi non facilmente accessibili. Le imprese dal loro punto di vista, in ambedue i contesti territoriali, confermano la loro predisposizione a partecipare a questo tipo di interventi di politica attiva, se non è richiesto loro nessun costo e onere aggiuntivo.

Proprio grazie alla concertazione iniziale, al dibattito sugli obiettivi da realizzarsi e alla strutturazione del programma coerente ai fabbisogni territoriali, gli interventi, hanno riscosso un esito positivo.

Non si può, però, non fare riferimento agli effetti inattesi e negativi che programmi così strutturati possono produrre, anche in presenza di processi di monitoraggio e controllo puntuale. Il rischio quindi più grande è che, questi strumenti di politica attiva vengano utilizzati impropriamente dagli imprenditori che pur necessitando di nuovo

organico, non reclutano nuovo personale attraverso le forme standard di contrattualizzazione.

In definitiva è possibile affermare che gli interventi, hanno rappresentato un'opportunità per i destinatari in termini di *empowerment* delle conoscenze e competenze, proprio grazie alla strutturazione, lineare e coerente con i fabbisogni del territorio.

Inoltre, dalla valutazione dei programmi analizzati, emerge un'ulteriore questione: ad una debole domanda di lavoro si interfaccia un'offerta di lavoro polarizzata e costituita, da una parte, da chi ha maggiore difficoltà di inserimento o reinserimento, beneficiario di politiche attive, formative e interventi di sostegno e, dall'altra, da chi avendo un impiego precario, non può capitalizzare le professionalità sul lavoro, né godere di sistemi di difesa, del reddito, né accedere a programmi di formazione.

Ne consegue che le politiche del lavoro risultano efficaci in primo luogo se i destinatari riescono a potenziare le proprie capacità e competenze, scegliendo tra le differenti opportunità di formazione; in secondo luogo se il mix di attori pubblici e privati, riescono ad intercettare i bisogni e riconsegnano al cittadino un insieme di offerte centrate su dispositivi e strumenti altamente differenti e integrati⁵⁵⁵. Le nuove strategie di policy, devono essere insomma adeguate al nuovo contesto della società dei lavori, coniugando crescita, competitività e flessibilità, ma anche occupazione, *employability* e qualità del lavoro.

⁵⁵⁵ Pellegrini F., *Politiche governance e organizzazione dei servizi per l'impiego*, in «Quaderni Spinn», n. 16, 2005.

Appendice

I – Traccia di intervista semi-strutturata somministrata ai testimoni privilegiati nella regione Campania

Nome Cognome.....

Carica ricoperta..... Data.....

Il mercato del lavoro locale

- 1) Può descrivermi le tendenze più comuni che appartengono al mercato del lavoro campano?
- 2) Quali sono i settori che stanno esprimendo una maggiore domanda di lavoro e nuovi fabbisogni occupazionali?
- 3) Sovente gli imprenditori fanno ricorso al contratto a tempo determinato al momento di contrattualizzare. Quali sono secondo lei, le imprese che continuano a prediligere il contratto a tempo indeterminato? Pensa che comunque il contratto a termine implichi degli aspetti negativi anche per l'imprenditore che vi ricorre?
- 4) Dopo il rilevante processo di riforma che ha interessato centri per l'impiego e agenzie private di collocamento, quali funzioni pensa che essi debbano ancora assolvere per essere maggiormente efficienti nell'intermediare tra la domanda e l'offerta di lavoro?
- 5) Secondo lei, al di là delle cicliche crisi economiche le quali incidono molto sulla domanda di lavoro, quali sono i limiti principali delle politiche del lavoro messe in campo per promuovere l'occupazione in un periodo storico come quello attuale?
- 6) Quali sono le caratteristiche che dovrebbe possedere un lavoratore in questo momento ?

Le politiche del lavoro in Campania

- 7) Come può qualificare il raccordo odierno tra istruzione – formazione – inserimento lavorativo?
- 8) Secondo lei, negli ultimi anni quali sono le politiche attive del lavoro che hanno favorito maggiormente l'ingresso nel mercato del lavoro?
- 9) Nella definizione delle politiche del lavoro, esiste un coinvolgimento delle parti sociali, o di soggetti privati che vi partecipano?
- 10) C'è un esempio di politica del lavoro che secondo lei esprime il coinvolgimento delle parti sociali?
- 11) Quali sono le direzioni in cui stanno andando, oggi, le politiche del lavoro in Campania?

Valutazione delle politiche del lavoro

- 12) Conosce il programma In.La2?
- 13) Se sì, qual è la sua opinione in merito?
- 14) Che importanza ricopre a suo parere il monitoraggio e la valutazione di un intervento pubblico?
- 15) Nel panorama italiano e campano, che risultati ha raggiunto il processo di monitoraggio e valutazione degli interventi pubblici?

II- Traccia di intervista semi-strutturata somministrata ai testimoni privilegiati nella Comunità Autónoma dell'Andalusia

Nombre Apellido.....

Cargo..... Fecha.....

Mercado laboral español y andaluz

- 1) Puede describirme las tendencias más importantes del mercado laboral español y andaluz?
- 2) Cuáles son los sectores más importantes de la economía andaluza?
- 3) Según su opinión, qué tipo de contrato se está utilizando más por las empresas? Por qué?
- 4) En su opinión, que problemas afectan más el mercado laboral? Qué ha pasado en realidad desde el 2008 en el mercado laboral español y andaluzo?
- 5) Quales son los riesgos principales a los que se enfrenta la población andaluz por causa de la crisis?
- 6) Cómo piensa funcionan los Servicios Públicos de Empleo en la tarea de mediar en el mercado laboral?
- 7) Piensa que hay un perfil profesional que no está afectado por el desempleo?
- 8) Usted como piensa que se podría actuar para resolver la crisis actual del mercado laboral?
- 9) Qué características tendría que poseer el trabajador en este periodo? Qué buscan las empresas en un trabajador?

Políticas activas de empleo

- 10) Piensa que los recursos humanos y financieros sean adecuados para desarrollar políticas activas de empleo?
- 11) En ese periodo de crisis, quales son los límites principales de las políticas de empleo actuales que tendrían que fomentar el empleo?

12) En los últimos años hay políticas del trabajo que realmente han favorecido la empleabilidad?

13) Usted piensa que cuando hay que definir una política del trabajo, existe una implicación y participación de diferentes partes sociales?

Evluacion de las politicas de empleo

14) Conoce el programa EPES (Experiencias Profesionales para el Empleo)? Que opina sobre su resultados y funcionamiento?

15) Que importancia ha logrado la evaluacion de las politicas de empleo en Espana y Andalucia?

16) En que manera la evaluacion de los programas puede ayudar a los actores que se ocupan de llevar a cabo una politica de empleo?

Bibliografía

AA.VV. (2008), *Mujeres y trabajo: entre la invisibilidad y la precariedad*, in *Mujer y Trabajo: entre la precariedad y la desigualdad*, Consejo General del Poder Judicial.

Accornero A. (2002), *Il Mondo della Produzione*, il Mulino.

Aguilar E., Lozano C., Moreno I., Pèrez A. (2009), *Entre la tradición y la innovación: políticas de empleo femenino y desarrollo rural*, en «Sociología del Trabajo», 65, pp. 111-136.

Alba Ramirez A. (1993), *Capital Humano y competitividad de la economía española: una perspectiva internacional*, in «Papeles de Economía Española», n° 56, pp 131-143.

Alcaide Castro M., Gonzalez Rendon M., Florez Saborido I. (1996), *Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España*, Piramide.

Allamprese A., Corraini I., Fassina L. (a cura di) (2012), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Ediesse,.

Altieri G. (a cura di) (2009), *Un mercato del lavoro atipico. Storia ed effetti della flessibilità in Italia*, Ediesse.

Altieri G. (2010), *Italia. Occupazione femminile in tempo di crisi: nuove segmentazioni e vecchie contraddizioni*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 205-227.

Alujas Ruiz J. A. (2011), *Eficacia del servicio público de empleo en los procesos de intermediación laboral* in «Cuadernos del Mercado de Trabajo», n.6, pp. 75-82.

Alujas Ruiz J. A. (2012), *La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal*, in «Revista andaluza de trabajo y bienestar social», n. 113, pp. 105-127.

Alujas Ruiz J. A. (2004), *La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España*, in «Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales», n. 51, pp. 15-29.

Alujas Ruiz J. A. (2010), *La reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo español ¿Una buena noticia o un mal síntoma?*, in «Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales», n. 86, pp. 61-73.

Alujas Ruiz J. A. (2005), *Políticas activas del mercado de trabajo en España: alcances y limitaciones*, in «Revista andaluza de relaciones laborales», n. 14, pp. 223-237.

Amato F., Sanlorenzo R. (2012), *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, Magistratura democratica. Scaricabile dal sito www.magistraturademocratica.it

Amaturo E., De Lillo A. (2008), *Disuguaglianze sociali e stratificazione occupazionale*, in «Sociologia del lavoro», n. 112, pp.17-29.

Amor Bravo E. M. (2009), *Las cualificaciones profesionales: un reto para los sistemas de educación y formación de la sociedad española* in «Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración», n.81, pp. 89-103.

Andreotti A., Mingione E. (2005), *Le trasformazioni della regolazione sociale del lavoro: l'occupazione femminile nell'Italia Settentrionale e meridionale in prospettiva comparativa*, in «Sociologia del Lavoro», n.100, pp. 98-125.

Ansoff I. H. (a cura di) (1974), *Strategia di impresa*, Franco Angeli.

ARLAV (Agenzia Regionale del lavoro) (2006), *Percorsi diseguali. Una tipologia di giovani alla ricerca dell'identità lavorativa*, Napoli.

ARLAV (2006), *Occupare conviene. Linee di indirizzo per una legge regionale*, Napoli.

ARLAV (2008), *Periferie del lavoro. Primo rapporto di ricerca su un panel di iscritti al Centro per l'Impiego di Scampia-Napoli*, Napoli.

Ascoli U., Ranci C., (a cura di) (2003), *Il Welfare Mix in Europa*, Carocci.

Ascoli U. (1984), *Welfare State all'italiana*, Laterza.

Avola M. (2007), *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno.

Balaguer Callejòn F. (2003), *I diritti degli stranieri in Spagna*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», n. 2, pp. 662-677.

Barbieri P., Catulli G. (2010), *A uguale lavoro paghe diverse. Differenziali salariali e lavoro a termine nelle mercato del lavoro italiano*, in «Stato e mercato», n. 4, pp. 471-504.

Barbieri P., Pedersini R. (a cura di) (2011), *Flessibilità del lavoro, rappresentanza e diritti sociali in Italia*, Ediesse.

Bassanini A. (2008), *Policies to increase workers' training*, in «The ICFAI Journal of Training and Development», vol. I, pp. 76-98.

Becker G. S. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press.

Bellod Redondo J. F. (2007), *Crecimiento y especulación inmobiliaria en la economía española* in «Estudios de economía política», n. 8, pp. 59-84.

Bentolila S., Dolado J. J. (1993), *La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad*, in «Papeles de Economía», n. 56, pp. 112-127

Bermudez Parrado S. (2010), Hernandez Rodriguez J. A., Planelles Romero J., *El futuro de la población en España: distintos escenarios*, in «Estadística Española», Vol. 52, n. 174, pp. 237-276.

Bernecker W.L. (2009), *España entre tradición y modernidad: política, economía, sociedad (Siglos XIX y XX)*, Siglo XXI.

Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n.1, pp. 33-70.

Bezzi C. (2010), *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli.

Bifulco L. (a cura di) (2005), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Carocci.

Birsl U., Bitzman R., Solè C. (2004), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos.

Blossfeld H.P., Buchhlz S., Hofacker D. (2011), *Globalizzazione, flessibilizzazione del lavoro e condizione giovanile: un quadro teorico*, in «Sociologia del lavoro», n. 124, pp. 17-35.

Bodas Gonzalez E. (2007), *La formación profesional en España*, Fundación Ecoem.

Borghesi V. (a cura di) (2003), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro. Contributi per la comprensione dei processi di esclusione sociale e delle problematiche di policy*, Franco Angeli.

Borghesi V., Van Berkel R. (2005), *Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp.79-116.

Borghesi V., Magatti M., (a cura di) (2002), *Mercato e società. Introduzione alla sociologia economica*, Carocci.

Borghesi V., Rizza R. (2006), *L'organizzazione sociale del lavoro. Lo statuto del lavoro e le sue trasformazioni*, Mondadori.

Borjas G. J. (2010), *Economica del lavoro*, F. Brioschi.

Borzaga C., Fazzi L. (2005), *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli.

Botta V. (2012), *Il sistema pensionistico Monti-Fornero. L'articolo 24 del decreto legge 201/2011*, Exeo.

Boyer R. (2007), *Fordismo e postfordismo. Il pensiero regolazionista*, Università Bocconi.

Breschi M., Pozzi L. (2007), *Salute, malattia e sopravvivenza in Italia fra '800 e '900*, Forum Edizioni.

Brewer G. D. (1974), *The policy Sciences Emerge: to nurture and structure a discipline*, in «Policy sciences», Vol.5, n. 3, pp. 239-244.

Bubbico D. (2009), *Il mercato del lavoro in Basilicata. Tra ripresa dell'emigrazione interna e crisi industriale*, Carocci.

Bubbico D. (2011), *L'emigrazione operaia e a bassa qualificazione dal Mezzogiorno*, in «Sociologia del lavoro», n. 121, pp. 134-151.

Burroni L., Candela D. (2008), *La "nuova" governance delle politiche locali del lavoro*, in «Sociologia del lavoro», n. 109, pp. 101-115

Cachòn Rodríguez L. (2003), *La inmigración en España los desafíos de la construcción de una nueva sociedad*, in «Migraciones», n. 14, pp. 219-304.

Cachòn Rodríguez L. (2008), *La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial*, in «Política y Sociedad», Vol.45, n.1, pp. 205-235.

Campedelli M., Carrozza P., Pepino L. (a cura di) (2010), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, il Mulino, pp.141-184.

Campo Ladero M. J. (2004), *Opiniones y actitudes de los españoles ante el fenómeno de la inmigración*, CIS (Centro de investigaciones sociológicas).

Cano Galàn Y. (2010), *La formación profesional en España y las clausolas de formación en la negociación colectiva*, in «Relaciones Laborales Informes y estudios», num. 96, pp.1-536.

Cantalupi M., Demurtas M. (a cura di) (2009), *Politiche attive del lavoro, Servizi per l'impiego e valutazione*, il Mulino.

Capacci G., Mazza S. (2006), *L'invecchiamento della popolazione italiana: effetti e politiche sociali*, in «Quaderni Europei sul Nuovo Welfare», n. 5, pp. 51-68.

Capano G. e Giuliani M. (a cura di) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Nis.

Capparucci M. (2009), *Politiche del lavoro e politiche dei redditi: modelli teorici e processi di riforme*, in «Quaderni di Economia del Lavoro» n. 88-89.

Caridad y Ocerin, J. M., Nunez P., Contreras C., Vazquez de la Torre G. M. (2006), *Eficacia de las politicas activas de empleo femenino de ambito estatal*, in «Temas Laborales», n. 86.

Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T. (1998), *Diritto del lavoro. Il Rapporto di lavoro subordinato*, Vol. 2, Utet.

Casian A. (2008), *Crisis: avanzar con un paso atrás*, in «Estrategia financiera», n. 251, pp. 53-57.

Castel R. (2003), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti*, Einaudi.

Cavalca G. (2013), *Il dibattito scientifico sui giovani in transizione e le implicazioni di policy: to NEET or not to NEET?*, relazione al Convegno Ais-Elo, *Giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche*, Bologna, 1 febbraio.

Cellauro C. (1977), *Lo statuto dei lavoratori: storia politica, testo della legge, giurisprudenza, commenti*, Centro studi sindacali CGIL.

Checa J. C., Arjona A. (2011), *Españoles ante la inmigración: el papel de los medios de comunicación*, in «Revista Científica de Educomunicación», n° 37, V. XIX, pp. 141-149.

Chiesi A.M. (1998), *La specificità della terziarizzazione in Italia*, in «Quaderni di Sociologia», vol. XLII, n. 17, pp. 41-64.

Cnel (2009), *Il lavoro che cambia*, Roma.

Cnel (2012), *Rapporto 2012 sul mercato del lavoro*, Roma.

Colasanto M. (2010), *Forza e debolezza del nuovo welfare* in «Sociologia del lavoro», n. 117, pp. 29-39.

Coleman J. (1988), *Social capital in the creation of the human capital*, in «American Journal of Sociology», n.94, pp. 95-121.

Commissione Europea (a cura di) (1994), *Crescita, competitività e occupazione. Le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco di Delors*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

Contini B., Trivellato U. (a cura di) (2005) *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino.

Cortellazzi S., Spreafico S. (2004), *Il lavoro sostenibile. Politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale*, Franco Angeli.

Cortese A. (2005), *Lavori poveri per giovani istruiti. La costruzione microsociale del mercato fluido*, in «Inchiesta», n. 149, pp. 62-95.

- Costabile L. (2004), *Precarietà e mercato del lavoro al femminile*, in «Demotrends», n.1, p.5.
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L.(2001), *Fondamenti di scienza politica*, il Mulino.
- D'Antonio M., Di Monte P. (2010), *Per ridurre la disoccupazione, almeno politiche attive del lavoro*, in <http://www.napolionline.org> , 8 luglio.
- Daniele V., Malanima P. (2007), *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica economica», fasc. III-IV, pp. 267-315.
- David P., Vicarelli G.(1999), *Donne nelle professioni degli uomini*, Franco Angeli.
- De Filippo E., Strozza S. (2011), *Le migrazioni interne degli stranieri in Italia*, in «Sociologia del lavoro», n.121, 2011, pp.186-187.
- De Filippo E., Morlicchio E. (2010), *L'impatto della crisi sui lavoratori stranieri: migrazioni di ritorno in Campania*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 329-347
- De la Cruz S. (2001), *Dualidad social y sexual*, in «Fundamentos en humanidades», n.4, pp. 131-141.
- De la Dehesa Romero G. (2003), *Balance de la economía española en los últimos veinticinco años*, in «ICE» (Informacion Comercial Española), n. 811, pp. 53-79.
- De Lucas J, S. Peña, A. Solanes (2002), *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*, Germania, pp.33-56.
- De Pablo Escobar L., Martínez Torres M., Gómez De Antonio M. (2004), *Precariedad económica y participación laboral. Análisis desde la perspectiva de género*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense.
- De Val Tena A. L. (1996), *La intermediación en el empleo: un aspecto de la reforma del mercado de trabajo*, in Atti del Convegno, *La Reforma del mercado de trabajo y de la Seguridad y Salud Laboral*, XI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho de Trabajo y de relaciones laborales, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Granada.
- Delai N. (2013), *Il lavoro come esercizio di relazione. Costruire un percorso a più vie per l'ingresso nella vita attiva delle giovani generazioni*, Franco Angeli.
- Dell'Aringa C., Lucifora C. (a cura di) (2009), *Il mercato del lavoro in Italia. Analisi e politiche*, Carocci.
- Dente B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, il Mulino.

Dewey J. (1938), *Logic, the theory of inquiry*, Holt, (trad. it.(1949) *Logica, teoria dell'indagine*, Einaudi).

Dewey J. (1927), *The public and its problems*, Holt; (trad. it. (1971), *Comunità e potere*, La Nuova Italia).

Di Cerbo F.(2004), *Il mercato del lavoro in Spagna*, Giuffrè.

Di Dio Magri F., Fatali G., (a cura di) (2005), *Il mercato del lavoro in Italia. Osservatorio HRC 2005-2006. Analisi e previsioni di HR director e head hunter delle aziende più prestigiose*, Franco Angeli.

Di Monte P. (a cura di), *Rapporto di valutazione sulle politiche del lavoro*, ARLAV (Agenzia Regionale per il Lavoro), 2006.

Dolado J. J., Felgueroso F. (2011), *La imparable segmentación de nuestro mercado de trabajo*, in <http://www.fedeablogs.net/economia/>, 1 maggio.

Dolado J. J., Garcia-Serrano C., Jimeno J. F.(2002), *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, in «*The Economic Journal*» Vol.112, n. 480, pp. 270-295

Donà A. (2010), *Introduzione alle politiche pubbliche*, Laterza.

Donati P. (2001), *Il lavoro che emerge*, Bollati Boringhieri.

Donolo C. (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, p. XII.

Draghi M. (2006), *Istruzione e crescita economica*, lectio magistralis del governatore della Banca d'Italia in occasione del 100° Anno Accademico dell'Università di Roma La Sapienza, Roma.

Easton D. (1963), *Il sistema politico*, Edizioni di Comunità, (edizione originale: 1953, *The political System: an inquiry into the state of political science*, Knopf).

Eckert H. (2006), *Entre el fracaso escolar y las dificultades de inserción profesional: la vulnerabilidad de los jóvenes sin formación en el inicio de la sociedad del conocimiento*, in «*Revista de educación*», n. 341, pp. 35-56.

Eliseo A., et all (2000), *La inmigracion extranjera en España, Los retos educativos*, in «*Collection Estudios Sociales*», Fundaciòn la Caixa.

Estrada A. (2012), *Qué hacemos con la política económica*, Akal.

Eurostat (2009), *Youth in Europe. A statistical portrait*, Lussemburgo.

Fazzi L. (1998), *Il Welfare Mix in Italia. Primi passi*, Franco Angeli.

- Fellini I., Zaccaria D. (2010), *Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 4, pp.163-203.
- Fernandez Enguita M.(2010), *Fracaso y abandono escolar en Espana*, Colección Estudios Sociales, Fundaciòn La Caixa, n. 29.
- Fernandez Gutierrez C. R. (2003), *La igualdad de oportunidades, la no discriminacion y la accesibilidad universal como ejes de una nueva politica a favor de las personas con discapacidad y su familia*, in «Documentacion social», n. 130, pp. 25-41.
- Ferrera M., Hemerijck A. (2002), *Profilo Europa. Come ricalibrare i regimi di protezione sociale*, in «Biblioteca della Libertà», XXXVIII, nn. 164-165, pp. 51-89.
- Ferrera M. (1984), *Il welfare State in Italia*, il Mulino.
- Ferrera M.(2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino.
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà*, il Mulino.
- Filippi F. (a cura di) (1985), *Casualità, razionalità, organizzazione*, il Mulino.
- Florez Saborido L. (1994), *La contrataciòn temporal como medida de Política de Empleo en Espana, (La creciente flexibilidad en el acceso al empleo)*, CES.
- Fondazione Cariplo-I.S.MU. (2000), *Quinto rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, pp. 163-186.
- Formez (2005), *I servizi pubblici per l'Impiego in Europa*, Roma.
- Frey L. (1996), *Le politiche dell'occupazione e del lavoro in Europa*, in «Quaderni di economia del lavoro», n. 55.
- García Gil M. B. (2006), *Instrumentos juridicos de la Política de Empleo*, Thomson Aranzadi.
- Garcia Jimenez M., Molina Navarrete C. (2006), *'Modernizaciòn' del sistema Público Estatal de Empleo, 'mejora' de la intermediaciòn y 'evaluaciòn' de las políticas activas de empleo. Una reforma otoñal'* in «Monografias de Temas Laborales», n. 85.
- Garcia Murcia J.(2008), *Contexto del cheque empleo: situation del mercado del trabajo in Debate sobre nuevas medidas de fomento de empleo "el cheque empleo"*, in «Papeles del IDR – Instituto de Desarrollo Regional» n. 2, pp. 4-10.

Garrido Medina L. (2004), *Demografía longitudinal de la ocupación*, in «ICE» (Información Comercial Española), n.815, pp. 115-142.

Ghirotti M. (2011), *Il diritto al lavoro possibile. La riforma del sistema di gestione amministrativa del mercato del lavoro ed i nuovi servizi per l'impiego in Italia*, Franco Angeli.

Giaccardi G. (2002), *Le politiche di tipo "Welfare to Work" e il caso del New Deal britannico*, in «Sociologia del Lavoro», n. 84, pp. 17-51.

Gimeno Gimenez L.(2001), *Actitudes Hacia la Inmigración: Relación Entre Las Investigaciones Cualitativas y Cuantitativas*, CIS (Centro de investigaciones sociológicas).

Gimeno R. A. (2007), *La inserción de los jóvenes profesionales cualificados en el mercado de trabajo*, in *Estrategia Europea, Estado autonómico y política de empleo*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Giovine M.(1998), *Il lavoro in Italia: profili, percorsi, politiche*, Franco Angeli.

Goffi G. (a cura di) (2009), *Sempre più donne. Indagine sulla disoccupazione e sulla condizione femminile nell'area senigalliese*, Franco Angeli.

Gómez Alvarez T. (2005), *Las bolsas de trabajo de la Administración Pública de la Junta de Andalucía*, in «Revista andaluza de trabajo y bienestar social», n. 80, pp. 95-120.

Gómez M. J., Herencia M. (2011), *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, Ediciones Laborum.

Gonzalez Fernandez R., Lozano Maneiro B., Castien Maestro J. I. (2008), *Psicosociología del estigma. Ensayos sobre la diferencia, el prejuicio y la discriminación*, Universitas.

Gorelli H. (2011), *La política de empleo española ante la crisis económica*, Mimeo, Sevilla.

Grasselli P., Montesi C. (2010), *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, Franco Angeli.

Graziosi A. (2009), *Estrategias de Formación para un contexto global*, in Atti del Convegno, *Estrategias de innovación en la formación para el trabajo*, Vº Congreso Internacional de Formación para el Trabajo, Granada, Giugno.

Gualmini E. (1998), *La política del lavoro*, il Mulino.

Gualmini E., Rizza R. (2011), *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in «Stato e mercato», n. 92, pp. 195-221.

Guerzoni L., (a cura di) (2008), *La riforma del welfare: Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino.

- Hemerijck A. (2002), *Come cambia il modello sociale europeo*, in «Stato e Mercato», n.65, pp. 191-235.
- Hill M. (1999), *Le politiche sociali: un'analisi comparata*, il Mulino, (edizione originale: (1996), *Social Policy: A comparative analysis*, Harvester Wheatsheaf).
- Howlett M., Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino.
- Iglesias De Ussel J. (1998), *La familia y el cambio politico en España*, Tecnos.
- Il sole 24 Ore (2011), *La Campania degli «scoraggiati»*, 5 Luglio.
- INE (2012), *Anuario estadístico de España 2011*, Madrid.
- INE (2008), *Encuesta de Población Activa. Metodología 2005*, Madrid.
- IRES Piemonte (1991), *Uguali e diversi. Il mondo culturale. Le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*, Rosenberg & Sellier.
- IRES (2010), *Il lavoro atipico al tempo della crisi: dati e riflessioni sulle dinamiche recenti del mercato del lavoro*, in «Rapporto di Ricerca» n. 5.
- IRES (2011), *Un mercato del lavoro sempre più atipico: scenario della crisi*, n.8.
- ISFOL (2000), *Servizi all'impiego e decentramento: istruzioni per l'uso*, Franco Angeli.
- ISFOL (2007), *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, Roma.
- ISFOL (2012a), *Prospettive per il mezzogiorno tra riforme del mercato del lavoro e dinamiche economiche; un outlook sulle regioni dell'obiettivo convergenza*, Roma.
- ISFOL (2012b), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro nel 2011*, Roma.
- ISTAT (2006), *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2006*, Roma.
- ISTAT (2009), *Gli stranieri nel mercato del lavoro*, Roma.
- ISTAT (2010), *Rapporto Annuale sulla situazione del Paese*, Roma.
- ISTAT (2011), *Noi Italia 2011*, Roma.
- ISTAT (2012a), *Noi Italia 2012*, Roma.
- ISTAT (2012b), *Rapporto annuale 2012. La situazione del paese*, Roma.

Istituto Guglielmo Tagliacarne (a cura di) (2008), *Le piccole e medie imprese nell'economia italiana. Rapporto 2008. Imprese dinamiche in una economia stagnante*, Franco Angeli.

Izquierdo Escribano A., Leòn-Alfonso S. (2008), *La inmigración hacia dentro*, in «Política y Sociedad», Vol. 45, n. 1, pp.11-39.

Kogan I. (2004), *Last hired, first fired? The unemployment dynamics of male immigrants in Germany*, in «European Sociological Review», n. 20, pp. 445-461.

Kovács I., Da Conceição Cerdeira M. (2009), *Calidad de empleo: Quiebra generacional versus quiebra societal?*, in «Sociologia del trabajo», n. 66, pp. 73-106.

La Rosa M. (2012), *La ricerca sociologica e i temi del lavoro. Giovani ricercatori italiani a confronto*, Franco Angeli.

Lagala C., D'Onghia M. (a cura di) (2010), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse.

Landi R. (a cura di) (2008), *Le procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e di attivazione dei disoccupati nei Centri per l'impiego*, in «Studi Isfol», n.5, pp. 1-47.

Laparra M., Perez Eransus B. (2011), *El Primer Impacto de la Crisis en la Cohesión Social en España*, Caritas Española.

Lasswell H. D. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Le Mouillour I., Dunkel T., Garcia Molina J. L. (2011), *La formación profesional en el corazón del debate sobre las cualificaciones: tendencias en el horizonte 2020*, in «Cuadernos del Mercado del Trabajo», n. 7, pp. 60-69.

Leccese V. (2002), *Contratti a termine e lavoro interinale*, in «Economia & Lavoro», n. 36, pp. 91-103.

Livi Bacci M. (1981), *Introduzione alla demografia*, Loescher.

Livraghi R. (2012), *Apprendistato. Una politica del lavoro che richiede «attivazione» e un contratto psicologico*, in «Formazione, lavoro, persona», n. 5, pp. 13-25.

Lopez Balaguer M. (2000), *Contrato de trabajo y remuneración en la nueva regulación de las empresas de trabajo temporal*, Tirant to blanch.

López Blasco A., Mc- Neish W., Walther A. (2003), *Young people and contradictions of inclusion*, Policy Press, pp. 19-43.

- Lorenzo Delgado M. (2007), *Gestionando los nuevos actores y escenarios de la formación en la sociedad del conocimiento*, Adhara.
- Lorenzo Gilsanz F. (2011), *La crisis de hoy: ¿amenaza para el futuro?*, in «Temas para el debate», n. 205, pp. 24-26
- Lucifora C. (2003), *Economía sommersa e lavoro nero*, il Mulino.
- Luengo J. A. (2011), *Importancia del sector servicios en la actual economía española*, in «Temario de oposiciones de Geografía e Historia».
- Lunghini G., Silva F., Torgetti Lenti R. (a cura di) (2001), *Politiche pubbliche per il lavoro*, il Mulino.
- Maciotti M.I., Pugliese E. (1993), *Immigrati in Italia*, Laterza.
- Maddaloni D. (2006), *Percorsi diseguali. Una tipologia di giovani alla ricerca dell'identità lavorativa*, ARLAV, Napoli.
- Magatti M., Fullin G. (2002), *Percorsi di lavoro flessibile*, Carocci.
- Malthus T. R. (1977), *Saggio sul principio di popolazione*, Einaudi, (edizione originale (1978), *An Essay on the Principle of Population*).
- Mariotti S.(1994), *Verso una nuova organizzazione della produzione. Le frontiere del postfordismo*, Etas Libri.
- Marshall T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, UTET.
- Martin Arnaz J. L. (2008), *La conexión entre el capital humano y la competitividad: instrumentos de medición y análisis estructural*, Universidad de Burgos.
- Martin Artiles A., Kohler H. D. (2007), *Manual de Sociología del trabajo y de las relaciones laborales*, Delta.
- Martin Artiles A., Lope Peña A. (1995), *Las relaciones entre formación y empleo: ¿que formación para que empleo?*, in «Economía y sociología del trabajo», n. 27-28, pp. 254-266.
- Martin Criado E. (1997), *Los empleos y los paros de los jóvenes* in «Cuadernos de relaciones laborales», n. 11, p. 173-201.
- Martinelli A., Smelser N.J. (a cura di) (1995), *Sociología económica*, il Mulino.
- Martinez Chacon E. (2009), *Economía Española*, Ariel.

- Martínez García J. S. (2012), *Comunidades autónomas y política educativa*, in «Viejo Topo», n. 296, pp. 44-47.
- Martínez Martín R; Prior Ruiz J. C. (2011), *La inserción socioprofesional de los inmigrantes en Andalucía*, in «Papers:Revista de sociologia», n. 96 (3), pp. 883-911.
- Martinez Pastor J. I. (2011), *El paro por hogares en España (1987-2010)*, in «Sociologia del trabajo», n. 72, pp. 24-40;
- Martínez Romero M.F. (1997), *Origen y causas del subdesarrollo andaluz*, in Atti del convegno, *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía; Andalucía en el umbral del siglo XXI*, 24-25 aprile, Jerez, pp. 104-110.
- Martínez Yànez N. M. (2007), *Medidas de Fomento del Empleo para trabajadores de edad avanzada* in *Estregetia Europea, Estado autonòmico y política de empleo*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino.
- Maruani M. (1991), *La construcción social de las diferencias de sexo en el mercado de trabajo*, en «Revista de Economía y Sociología del Trabajo», n. 13-14, pp. 129-137
- Mato Díaz F.J. (2008), Cueto Iglesias B., *Efectos de las políticas de formación a desempleados* in «Revista de Economía aplicada», n. 46, Vol. XVI, pp. 61-83.
- Meldolesi L. (2004), *Emersione: dialogo con Marco Biagi*, Carocci.
- Mèny Y., Thoenig J.C. (1996), *Le politiche pubbliche*, il Mulino. (edizione originale, (1989) *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France).
- Mingione E., Magatti M. (1994), *Report on informal employment in the countries of the European Union*, dattiloscritto.
- Mingione E., Pugliese E. (2003), *Il Lavoro*, Carocci.
- Mingione E. (1997), *Sociologia della vita economica*, Carocci.
- Ministerio de empleo y seguridad social (2011), *Anuario de estadísticas*, Madrid.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Isfol (2012), *Rapporto XII sulla formazione continua: Annualità 2010-2011*, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2001), *Libro bianco sul mercato del lavoro*, Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro Anno 2010*, in «Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro», n. 4.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2011a), *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro*, in «Quaderni e statistiche sul mercato del lavoro», n. 2.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2011b), *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive*, Roma.

Mogardo Panadero P. (2007), *Las políticas de fomento del empleo a la luz de las últimas reformas laborales*, in «Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica», n. 1, p. 193-212.

Montanari A.(2010), *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Cedam.

Montoya Melgar A. (2001), *La estabilidad en el empleo: recuperación de un principio*, in «Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», n. 33, pp. 61-73.

Morlicchio E. (1987), *Povero? No disoccupato*, in «Politica ed economia», n. 12, pp. 71-75.

Morlicchio E. (2000), *Povertà ed esclusione sociale. La prospettiva del mercato del lavoro*, Lavoro.

Morlino L. (1989), *La scienza politica in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli.

Mula Gomez A. (2011), *Actitudes ante la inmigracion en los adolescentes y en los jovenes*, Club Universitario.

Mulas Granados C., Fernández S anchez R. (2011), *El empleo en España frente al reto de la Estrategia 2020*, in «Cuadernos del mercado del trabajo», n.6, pp. 6-15.

Naldini M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci.

Napoli M. (a cura di) (2003), *La nascita del diritto del lavoro*, Vita e pensiero.

Napoli M., Occhino A., Corti M. (2010), *I servizi per l'Impiego*, Giuffr .

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in Oecd Countries*, Parigi. Consultabile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/els/soc/41527936.pdf>

OECD (1993), *The public Employment Service in Japan, Norway, Spain and United Kingdom*, Parigi, pp. 117-151.

Ojeda Avil s A., Gorelli Hernandez J. (2006), *Los contratos de trabajo temporales*, Iustel.

Orientele Caputo G. (a cura di) (2007), *Gli immigrati in Campania. Evoluzione delle presenze, inserimento lavorativo e processi di stabilizzazione*, Franco Angeli.

Orientele Caputo G. (a cura di) (2008), *Periferie del lavoro. Primo rapporto di ricerca su un panel di iscritti al Centro per l'Impiego si Scampia-Napoli*, ARLAV.

Orientele Caputo G. (2009), *La lezione degli anni Trenta: disoccupazione di massa e ricerca sociale*, Mondadori.

Ortega A., Ocana Montalban C., Moldes Farelo R.(2004), *Paro y Exclusion y Políticas de Empleo: Aspectos Sociológicos*, Tirant to Blanch.

Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino.

Palidda R. (a cura di) (2009), *Vite flessibili. Lavori famiglie e stili di vita di giovani coppie meridionali*, Franco Angeli.

Palomeque Lòpez M.C. (2009), *Contratos de trabajo indefinidos y temporales (la duración del contrato como observatorio de las transformaciones económicas del ordinamento laboral)*, in «Monografías de Temas laborales», n. 17, pp. 1-398.

Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione*, Franco Angeli.

Pasini N. (2007), *Lo spoil system fa male alla democrazia? Politica e pubblica amministrazione*, Giappichelli.

Pasquino G. (1997), *Nuovo corso di scienza politica*, il Mulino.

Pellegrini F. (2005), *Politiche governance e organizzazione dei Servizi per l'impiego*, in «Quaderni Spinn», n. 16.

Pérez Cuerno J. M. (2008), *Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes*, in «Revista universitaria de ciencias del trabajo», n.9, pp. 337-384

Pérez Infante J. I. (2008), *Luces y sombras del mercado de trabajo en España: problemas, situación y tendencias*, in «Economía Industrial», n. 367, pp. 35-49.

Perulli A. (a cura di) (2007), *Le riforme del lavoro. Dalla Finanziaria 2007 al Protocollo sul Welfare*, Halley.

Petersen T., Morgan L. (1995), *Separate and unequal: occupation-establishment sex segregation and the gender wage gap*, in «American Journal of Sociology», Vol.101, pp. 329-365.

Pini P. (2012), *La non-riforma del mercato del lavoro italiano*, in «Quaderni di rassegna sindacale», n. 2, pp-33-54.

- Pirrone S., Sestito P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino.
- Pizzuti F. R. (2003), *Note sullo stato sociale: esiste un'anomalia italiana?*, in «GE-Diritto e Economia dello Stato Sociale», n. 6, pp. 77-110.
- Polanyi K. (ed. orig.1944) (1974), *La grande trasformazione*, Einaudi.
- Ponzini G. e Pugliese E. (a cura di) (2008), *Un sistema di welfare mediterraneo Rapporto Irpss-Cnr sullo Stato sociale in Italia 2007-2008*, Donzelli.
- Pritoni A. (2010), *Risorse di governo e cambiamento di policy, nel mercato del lavoro italiano. Who gets what? And, especially, how much?*, in «Rivista Italiana di Politiche pubbliche», n.3, pp. 81-114.
- Priulla G.(2011), *L'Italia dell'ignoranza. Crisi della scuola e declino del Paese*, Franco Angeli.
- Puebla E. M. (2009), *El sistema de formaciòn profesional para el empleo*, Lex Nova.
- Pugliese E.(1982), *I giovani tra scuola e lavoro nel Mezzogiorno: un'inchiesta su Napoli*, Franco Angeli.
- Pugliese E., *La disoccupazione a Napoli ed in Campania: ampiezza del fenomeno e ristrettezza degli strumenti di intervento*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 92, 1982, pp.26-43
- Pugliese E., Rebeggiani E. (2004), *Occupazione e disoccupazione in Italia. Dal dopoguerra ai giorni nostri*, Edizioni Lavoro.
- Pugliese E. (1993), *Sociologia della disoccupazione*, il Mulino.
- Ramos Martin N. E., Blàzquez Cuesa M. (2007), *Contrato de trabajo a tiempo parcial en los Paises Bajos: solo para mujeres?* in «Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales», n. 66, pp. 143-159.
- Realfonzo R. (2008), *Qualità del lavoro e le politiche per il Mezzogiorno. Verso una nuova legislazione del lavoro in Campania*, Franco Angeli.
- Regini M.(1998), *Flessibilità, deregolazione e politiche del lavoro*, in «Politiche del lavoro», n. 4, pp. 732-743
- Regini M. (2007), *La sociologia economica contemporanea*, Laterza.
- Regini M.(2000), *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Laterza.

Regione Campania, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP) (2011), *Analisi valutative ex-post del POR Campania 2000-2006*, Napoli.

Regonini G., (a cura di) (1995), *Politiche pubbliche e democrazia*, Edizioni Scientifiche Italiane.

Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino.

Requeijo González J. (2006), *Economía española*, Delta Publicaciones.

Reyneri E. (2011), *Sociologia del mercato del lavoro. Il mercato del lavoro fra famiglia e welfare*, Vol. I, il Mulino.

Reyneri E. (2011), *Sociologia del mercato del lavoro. Le forme dell'occupazione*, Vol.II, il Mulino.

Rial Sàanchez A., Marino Fernandez R., Rego Agraso L. (2011), *La situación de la mujer como alumna de formación profesional inicial y como profesional en el mercado laboral*, in «Revista Iberoamericana de Educación», Vol. 54, n. 6.

Ribas Bonet M.A. (2005), *Mujer y trabajo en la economía social*, Ces.

Rinken S., Galera Pozo A.G., Álvarez-Sotomayor A., e Cortés Sánchez M. (2011), *El (des) empleo inmigrante en España en tiempos de crisis económica. Un examen empírico de tres factores explicativos*, in «Sociología del trabajo», n. 72, pp. 63-96.

Rodríguez López J. (2009), *El colapso de la burbuja inmobiliaria y sus consecuencias* in «Temas para el debate», n. 177-178, pp. 76-78.

Rodriguez Santos E.(2007), *Las políticas de empleo para la consecución de la igualdad efectiva de las mujeres: la lucha contra la segregación vertical de género* in *Estrategia Europea, Estado autonómico y política de empleo*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2007.

Rosati S. D., (a cura di) (2007), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, I libri del Fondo sociale europeo.

Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di) (1999), *Diritto del mercato del lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane.

Sabatier P.A. (2007), *Theories of the policy process*, Westview Press.

Sacchi S., Vesan P. (2011), *Il cambiamento della politiche del lavoro negli ultimi venti anni. Spunti interpretativi*, in «Dipartimento di studi del lavoro e del Welfare - DSLW Working Paper », n. 4, pp. 1-39.

Sáez Fernández F., Vera Grijalba J. (1988), *Programas de fomento y reasignación del empleo*, in «Economía y sociología del trabajo», nn. 1-2, pp. 61-71.

Salas Porras M. (2010), *El Servicio Público de Empleo y el Proceso Jurídico de Colocación*, in «Monografías de Temas Laborales», n. 46.

Salvini S. (2003), *La bassa fecondità italiana: la bonaccia delle Antille?*, in *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori. Atti dei convegni Lincei 202*, Atti del Convegno internazionale, Roma, 15-16 maggio, Accademia Nazionale dei Lincei, pp. 13-43.

Sanchèz Fernandèz J. (2008), Sanchèz Maldonado J., *Fecundidad y actividad economica de las mujeres en España*, in «Estadística Española», vol. 50, n. 169, pp. 431-453.

Sanchis E. (2008), *Trabajo y paro en la sociedad postindustrial*, Ces.

Santos Ortega A. (2004), *Paro, exclusion y politicas de empleo: aspectos sociòlogicos*, Tirant lo Blanch.

Sartori G., Morlino L. (1991), *La comparazione nelle scienze sociali*, il Mulino.

Schizzerrotto A. (2002), *Vite ineguali*, il Mulino.

Schmitter E. P. (1974), *Still the century of corporativism?*, in «The Review of Politics», Vol. 36, n. 1, pp. 81-131.

Schmitter P. (1985), *Neocorporativismo y Estado*, in «Revista española de investigaciones sociológicas», n. 31, pp. 47-78.

SEU - Social Exclusion Unit (1999), *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training*, HMSO.

Sgritta G.B. (a cura di) (2010), *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli.

Sgritta G.B. (2004), *Effetto generazione: working poor e lavoro precario*, in «Demotrends», n. 1, p. 18.

Simon H., *Un modello comportamentale di scelta razionale*; (edizione originale (1955) *A behavioural model of rational choice*, in «The quarterly journal of economics», vol. 69, n.1, pp. 99-118).

Solow R. (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, il Mulino.

Spence M. (1973), *Job market signalling*, in «Quarterly Journal of Economics», n. 87, pp. 355-379.

- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Edizioni Seam.
- Stranges M. (2008), *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro in Italia*, in «Quaderni Europei sul Nuovo Welfare», n. 10, pp. 192-209.
- Suarez Cano P. (2011), *El Servicio publico de empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Economia Applicata, Università di Oviedo.
- Svimez (2011), *Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma.
- Svimez (2012), *Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno. Sintesi*, Roma.
- Tognetti Bordogna M. (2003), *Lineamenti di politica sociale*, Franco Angeli.
- Toharia L. (a cura di) (2005), *El problema de la temporalidad en España: un diagnostico*, Ministerio del Trabajo y de Asuntos Sociales.
- Toharia L. (2004), *El mercado de trabajo en España: situación y perspectivas*, in «CIm Economía», n. 4, pp. 77-106.
- Toscano M. A. (2007), *Homo Instabilis. Sociologia della precarietà*, Jaca Book.
- Trillas A. (1999), *¿Quién se esconde tras la tarjeta de un cazatalento?*, in «Actualidad Económica», n. 2141, pp. 15-27.
- Trivellato U. (2011), *Un'occupazione sempre più precaria*, in «www.lavoce.info», 8 aprile.
- Tufini S. (2006), *La ricerca come relazione. L'intervista nelle scienze sociali*, Franco Angeli.
- Vallecillo Gamez M. R. (2011), *Políticas de Empleo y Nuevos Territorios de la Regulación: Discursos y Prácticas para un Modelo de Gestión Regional-Local*, in «Monografías de Temas Laborales», n. 49, pp. 1-464.
- Veneziano A. (2006), *La riforma dei Servizi per l'impiego in Campania*, in «Riviste Spinn - Periodico di informazione e dibattito per i Servizi per l'impiego», n. 1, pp. 49-51.
- Venturini A., Villosio C. (2006), *Labour market effects of immigration into Italy: An Empirical analysis*, in «International Labour Review», n. 1-2, pp. 91-118.
- Villa F. (2003), *Lezioni di politica sociale*, Vita e pensiero, 2003.
- Villalòn J.C. (2012), *Hacia una nueva concepción de la legislación laboral*, in «Monografías de Temas laborales», n. 115.

Villena Rodríguez M. (2004), *Demografía, mercado de trabajo y política de inmigración - España vs. UE*, in «Revista del Ministerio de Trabajo y asuntos sociales», n. 61, pp.15-40.

Weber M., (1922 ed. orig.) (1968), *Economia e società*, Edizioni di Comunità.

Zoppoli L. (2012), *La riforma vista dal mezzogiorno*, in «Quaderni di rassegna sindacale», n. 2, pp.55-77.

Zucchetti E. (2000a), *La formazione continua a sostegno dello sviluppo locale. Un'analisi di alcune realtà rurali trentine*, Vita e Pensiero.

Zucchetti E. (2000b), *Le politiche del lavoro a livello regionale e locale: il quadro in cambiamento e le esigenze di valutazione*, in «Sociologia del Lavoro», nn. 77-78, pp. 71-87.

Zucchetti E. (2001), *Le politiche attive del lavoro e i nuovi Servizi per l'impiego: qualità e non solo flessibilità*, in «Sociologia del lavoro», n. 84, p.112.

Zucchetti E. (2005), *La disoccupazione. Letture, percorsi, politiche*, Vita e Pensiero.

SITOGRAFIA:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

www.cnel.it

www.empleo.gob.es

www.ilsole24ore.com

www.ine.es

www.isfol.it

www.istat.it

www.juntadeandalucia.es

www.lavoro.gov.it

www.oecd.org

www.redtrabaja.es

www.regione.campania.it

www.sepe.es

www.svimez.it