

ISTITUTO
PER LA
RICERCA
SOCIALE

irs



FOR.ES.
Formazione e Sviluppo

IRS - Istituto per la Ricerca Sociale
Università degli Studi di
Trento - Dipartimento di
Sociologia e Ricerca Sociale
FOR.ES. - Formazione e Sviluppo

ESPERIMENTI DI FLEXICURITY

**Azioni di sostegno
al lavoro atipico
in provincia di Trento**

FrancoAngeli



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
SERVIZIO EUROPA

Investiamo nel vostro futuro

Questo volume presenta i principali risultati delle attività di ricerca e della sperimentazione di un servizio per i lavoratori atipici sviluppati dall'ATI IRS – Università di Trento – FOR. ES. per il progetto “Azioni di sostegno alla qualità di vita e di lavoro destinate ai prestatori d’opera temporanei” promosso dall’Ufficio FSE del Servizio Europa della Provincia Autonoma di Trento nell’ambito del Programma Operativo Obiettivo 2 FSE – Periodo 2007-2013 – “Competitività Regionale e Occupazione”.

Gruppo di lavoro

Direzione: Manuela Samek Lodovici (IRS), Daniela Oliva (IRS).

Consulenti scientifici: Marta Consolini (IRS), Alberto Zanutto (Università di Trento).

Coordinamento operativo: Nicola Orlando (IRS).

Ricercatori: Bernhard Boockmann (Institute for Applied Economic Research, Tübingen, Germania), Elena Broccini (IRS), Jan Hendeliowitz (Employment Region Copenhagen & Zealand, Copenhagen, Danimarca), Annalisa Murgia (Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale), Barbara Poggio (Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale), Davide Ranghetti (IRS), Hugo Swinnen (Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, Olanda).

Orientatori e formatori: Ezio Como (For.Es.), Claudia Miti (IRS), Giuseppe Montaretto (For.Es.), Serenella Panaro (For.Es.), Amalia Taiani (For.Es.), Chiara Traniello (IRS).

Si ringrazia per il costante e costruttivo supporto alla realizzazione di tutte le attività progettuali il Servizio Europa – Ufficio FSE della Provincia Autonoma di Trento, in particolare la Responsabile del servizio, Nicoletta Clauser, e Paola Mosca.

Si ringraziano per la collaborazione fornita nella realizzazione delle attività progettuali: Agenzia del Lavoro di Trento; Centri per l’impiego di Trento e di Rovereto; Cgil del Trentino; Cinformi di Trento; Cisl del Trentino; Dipartimento Politiche Sociali e del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento; Osservatorio del Mercato del Lavoro – Agenzia del Lavoro di Trento; Progetto Coordinamento Politiche Familiari e di Sostegno alla Natalità della Provincia Autonoma di Trento; Sede Inps di Trento; Sede PensPlan di Trento; Servizio Lavoro della Provincia Autonoma di Trento; Servizio Europa/Struttura Territoriale Multifunzionale “Ad Personam”; Servizio Politiche Sociali e Abitative della Provincia Autonoma di Trento; Uil del Trentino.

Si ringraziano inoltre i lavoratori e le lavoratrici che hanno partecipato alla sperimentazione e al focus group.

IRS - Istituto per la Ricerca Sociale
Università degli Studi di
Trento - Dipartimento di
Sociologia e Ricerca Sociale
FOR.ES. - Formazione e Sviluppo

ESPERIMENTI
DI FLEXICURITY

Azioni di sostegno
al lavoro atipico
in provincia di Trento

FrancoAngeli

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

INDICE

Premessa	pag.	9
1. Flexicurity e servizi per l'impiego	»	11
1.1. Il dibattito europeo sulla <i>flexicurity</i>	»	11
1.2. Lavoro temporaneo e <i>flexicurity</i> : le peculiarità del caso italiano	»	15
1.3. Il ruolo del governo locale e dei servizi per l'impiego nelle politiche di <i>flexicurity</i>	»	18
1.4. Gli studi di caso: un'analisi comparata	»	25
1.4.1. L'approccio alla <i>flexicurity</i> e il quadro legislativo nei paesi considerati	»	26
1.4.2. Le politiche della <i>flexicurity</i> a livello nazionale e locale	»	28
1.4.3. Il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego	»	30
1.4.4. Una prima valutazione delle politiche di <i>flexicurity</i> e del ruolo dei centri per l'impiego	»	37
1.4.5. Le buone pratiche della <i>flexicurity</i> nei paesi considerati	»	49
1.5. Conclusioni	»	64
2. Il lavoro atipico in provincia di Trento: caratteristiche e politiche di sostegno	»	68
2.1. Disegno della ricerca e criteri di identificazione dei target group	»	68
2.2. Analisi quantitativa del lavoro atipico in provincia di Trento	»	69
2.3. L'approfondimento qualitativo	»	78
2.3.1. Il lavoro atipico in provincia: le interviste ai testimoni privilegiati	»	78

2.3.2. Percorsi di carriera e principali criticità del lavoro temporaneo: focus group con lavoratori e lavoratrici	pag.	99
2.4. Individuazione delle lavoratrici e dei lavoratori “atipici” a cui rivolgere politiche e servizi a sostegno della qualità di vita e di lavoro	»	111
3. Il servizio per i lavoratori atipici: modello e sperimentazione	»	115
Premessa: il progetto esecutivo e la sperimentazione	»	115
3.1. La sperimentazione	»	116
3.1.1. Fasi e modalità della sperimentazione	»	116
3.1.2. Tipologie e caratteristiche dei destinatari	»	116
3.1.3. Individuazione dei beneficiari: principali criticità	»	119
3.1.4. Sedi e risorse professionali della sperimentazione	»	121
3.1.5. Attività realizzate	»	122
3.2. La valutazione della sperimentazione	»	126
3.2.1. La metodologia di valutazione	»	127
3.2.2. La valutazione dei colloqui	»	128
3.2.3. Alcune considerazioni sulla formazione	»	130
3.2.4. La valutazione della fase formativa	»	130
3.3. La proposta di “Servizio per i lavoratori atipici”: sintesi delle principali caratteristiche	»	134
3.3.1. Il “Servizio per i lavoratori atipici”: aree chiave e centralità del consulente	»	136
3.3.2. Utilità del dispositivo: cosa emerge dalla sperimentazione e dalla valutazione sulla rispondenza ai bisogni e al sostegno per uno sviluppo professionale	»	138
3.3.3. Gli utenti potenziali	»	140
3.3.4. Descrizione sintetica del Servizio: il percorso di consulenza individualizzata	»	141
3.3.5. Come garantire trasferibilità e sostenibilità del dispositivo: requisiti e condizioni organizzative	»	144
3.3.6. Comunicare il servizio e avvicinare i potenziali utenti	»	145
3.3.7. Risorse professionali e competenze necessarie	»	146
3.3.8. Un sito per gli atipici come luogo d’incontro virtuale e catalogo delle opportunità	»	147
3.3.9. Forme di raccordo con gli attori territoriali per favorire e potenziare il networking	»	148
Bibliografia	»	149

PREMESSA

Nel 2006, il Consiglio Europeo¹ ha invitato gli Stati membri a riformare le politiche del lavoro e sociali bilanciando flessibilità e sicurezza, secondo un approccio integrato di *flexicurity*.

Con il termine *flexicurity* si definisce un mercato del lavoro nel quale ad un'elevata flessibilità numerica, in termini di assunzioni e di licenziamenti, si accompagna un'altrettanto estesa sicurezza occupazionale e di reddito, grazie alla presenza di ammortizzatori sociali e ad un efficace sistema di sostegno alle transizioni da un impiego all'altro.

Questo approccio lega tra loro due concetti apparentemente in contraddizione al fine di garantire, sia per il lavoratore che per il datore di lavoro, modalità contrattuali sufficientemente flessibili, efficaci politiche attive del lavoro e adeguati sistemi di formazione continua e protezione sociale².

L'approccio alla *flexicurity* è differenziato nei paesi europei, a causa delle diversità nei sistemi di regolazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali³.

I servizi pubblici per l'impiego possono svolgere un ruolo rilevante nell'implementazione della *flexicurity*, ovvero nel sostenere le transizioni nel mercato del lavoro operando in rete con tutti gli altri soggetti che operano nel mercato del lavoro e nel sistema di protezione sociale.

In questo quadro l'Ufficio Fondo Sociale Europeo della Provincia Autonoma di Trento ha promosso un progetto di ricerca-azione mirato a:

¹ Consiglio Europeo di Bruxelles, 23-24 marzo 2006.

² "Linee guida integrate per la crescita e per l'occupazione (2005-2008)". Comunicazione della Commissione Europea COM (2005) 141 del 12 aprile 2005.

³ Expert Group on Flexicurity, "Flexicurity Pathways", Interim report from the rapporteur, presented at the Stakeholder Conference on Flexicurity, Brussels, April 20th, 2007.

- raccogliere e analizzare alcune buone pratiche a livello europeo nell'attuazione di politiche attive del lavoro a supporto della flessicurezza;
- sperimentare, sul territorio della Provincia Autonoma di Trento, interventi di natura informativa, consulenziale, orientativa e formativa a supporto dei lavoratori "flessibili";
- formulare proposte di strategie locali sulla flessicurezza.

I dispositivi di intervento sperimentati e le strategie formulate sono state volte ad agevolare l'implementazione, in ambito provinciale, di politiche del lavoro sulla flessicurezza, con l'obiettivo di rafforzare la posizione sul mercato dei lavoratori temporanei più vulnerabili e di promuovere percorsi individuali per accrescere l'occupabilità dei lavoratori temporanei più deboli e favorire la stabilizzazione lavorativa (nel lavoro dipendente o nel lavoro autonomo).

Questo volume presenta i principali risultati delle attività realizzate.

Nel primo capitolo, dopo aver introdotto il dibattito sulla *flexicurity* e aver descritto brevemente la strategia europea, le esperienze nazionali e il ruolo dei servizi per l'impiego, si riporta un'analisi comparata degli studi di caso sul ruolo delle politiche attive del lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego nel sostenere le politiche di flessicurezza, condotti in tre paesi europei opportunamente selezionati. Il capitolo riporta anche le principali evidenze che emergono dall'analisi di alcune buone pratiche sviluppate a livello locale nei paesi selezionati e che interessano lavoratori atipici o svantaggiati. I paesi selezionati sono rappresentativi di diversi modelli di flessicurezza che presentano un ruolo specifico e rilevante dei servizi pubblici per l'impiego: Danimarca, Paesi Bassi e Germania.

Il secondo capitolo presenta un'analisi quali-quantitativa delle caratteristiche del mercato del lavoro atipico nella provincia di Trento e individua le popolazioni target nei confronti delle quali rivolgere le attività di sperimentazione a livello locale. Il capitolo riporta anche le principali evidenze che sono emerse da interviste a testimoni privilegiati (rappresentanti sindacali, responsabili di servizi personale, addetti alle politiche del lavoro ecc.) per approfondire il fenomeno del lavoro atipico in provincia di Trento e da focus group condotti con lavoratori e lavoratrici con contratto a termine al fine di analizzarne i percorsi di carriera e le principali criticità legate a queste forme contrattuali.

Il terzo capitolo, sulla base dei risultati ottenuti nelle analisi precedenti, presenta:

- un modello di servizi integrati di informazione, orientamento e formazione specificatamente rivolti a lavoratori temporanei;

- una descrizione della sperimentazione del modello realizzata in provincia di Trento presso i Centri per l'Impiego della Provincia stessa;
- il modello finale di servizio proposto per la Provincia Autonoma di Trento.

1. FLEXICURITY E SERVIZI PER L'IMPIEGO*

1.1. Il dibattito europeo sulla *flexicurity*

Per *flexicurity* si intende una combinazione di politiche volte a rafforzare sia la flessibilità che la sicurezza nel mercato del lavoro. In particolare, la *flexicurity* può essere descritta come

una strategia integrata volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro.

La flessibilità, da un lato, ha a che fare con i momenti di passaggio (“transizioni”) che contrassegnano la vita di un individuo: dal mondo della scuola a quello del lavoro, da un’occupazione a un’altra, tra la disoccupazione o l’inattività e il lavoro e dal lavoro al pensionamento. Essa non comporta soltanto una maggiore libertà per le imprese di assumere o licenziare e non implica che i contratti a tempo indeterminato siano un fenomeno obsoleto. La flessibilità significa assicurare ai lavoratori posti di lavoro migliori, la “mobilità ascendente”, lo sviluppo ottimale dei talenti. La flessibilità riguarda anche organizzazioni del lavoro flessibili, capaci di rispondere con efficacia ai nuovi bisogni e alle nuove competenze richieste dalla produzione; riguarda anche una migliore conciliazione tra lavoro e responsabilità private. La sicurezza, d’altro canto, è qualcosa di più che la semplice sicurezza di mantenere il proprio posto di lavoro: essa significa dotare le persone delle competenze che consentano loro di progredire durante la loro vita lavorativa e le aiutino a trovare un nuovo posto di lavoro. Essa ha anche a che fare con adeguate indennità di disoccupazione per agevolare le transizioni. Essa comprende inoltre opportunità di formazione per tutti i lavoratori, soprattutto per quelli scarsamente qualificati e per i lavoratori anziani¹.

* A cura di Elena Broccini, Nicola Orlando e Davide Ranghetti – Istituto per la Ricerca Sociale.

¹ COM(2007) 359 final, *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security* – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, adopted on 27 June 2007. Versione in italiano.

A livello europeo, l'interesse sia degli studiosi che dei decisori politici nei confronti del concetto di *flexicurity* è cresciuto soprattutto negli anni recenti, in quanto considerato come un modo per affrontare le nuove sfide che interessano i mercati del lavoro europei.

La globalizzazione e la rapida innovazione tecnologica insieme al processo di invecchiamento della popolazione, a tassi di disoccupazione e di inattività relativamente elevati (e che riguardano specialmente i gruppi più vulnerabili di lavoratori, come donne e giovani) e all'accresciuta segmentazione dei mercati del lavoro tra *insiders* (molto protetti) e *outsiders* (non protetti), stanno infatti ponendo serie sfide alle imprese e ai lavoratori europei. Queste sfide richiedono, da un lato, misure di flessibilità del lavoro al fine di permettere il rapido adattamento delle imprese al cambiamento e l'aumento del tasso di attività; dall'altro, maggiori tutele per i lavoratori al fine di contenere il rischio di povertà e di migliorare la qualità della vita sociale e la stessa produttività del lavoro.

La *flexicurity* è considerata dai policy maker europei e dalla Commissione europea un mezzo per promuovere una risposta attiva a queste nuove sfide. Essa costituisce, infatti, un elemento cruciale delle *Linee Guida Integrate per la Crescita e l'Occupazione*² e della *Strategia Europea per l'Occupazione* nel suo complesso. Le politiche integrate di *flexicurity* svolgono un ruolo fondamentale nella modernizzazione dei mercati del lavoro e possono contribuire in maniera significativa al raggiungimento dell'obiettivo del tasso di occupazione al 75% fissato dalla strategia di Europa 2020.

Il concetto e i modelli di *flexicurity* sono stati sviluppati per primi in Olanda e in Danimarca, entrambi paesi con una buona tradizione di politiche che combinano un'elevata flessibilità con un'elevata sicurezza sociale. In particolare, il modello danese di *flexicurity*, definito da Bredgaard *et al.* (2005)³ come il *golden flexicurity triangle* e basato su tre principali caratteristiche (una legislazione del lavoro relativamente flessibile, una rete di sicurezza sociale generosa per i disoccupati, una elevata spesa nel campo delle politiche attive del lavoro), è stato particolarmente studiato proprio in funzione della sua possibile introduzione in altri paesi. Tuttavia c'è un largo con-

² Comunicazione della Commissione Europea COM (2005) 141 del 12 aprile 2005. In particolare, la Linea Guida 21 (sull'occupazione) fa appello agli Stati membri perché «promuovano la flessibilità combinata con la sicurezza d'impiego e riducano la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo in considerazione il ruolo delle parti sociali».

³ Bredgaard T. *et al.* (2005), "The flexible Danish Labour Market: A Review", 43 p. (*CARMA Research Papers; 1*), Aalborg: Institut for Politik, Økonomi og Forvaltning, Aalborg Universitet.

senso nella letteratura (si vedano, per esempio: Algan, Cahuc, 2006⁴; Andersen, Svarer, 2006⁵; Madsen, 2002⁶) sul fatto che il *golden flexicurity triangle* danese non può essere facilmente applicato dappertutto.

In realtà, è davvero *difficile immaginare un modello “giusto”* e unico per introdurre la *flexicurity* nei diversi paesi, dato che dipende da diversi fattori che hanno a che fare con l’assetto del mercato del lavoro, con la struttura del welfare, con il dialogo sociale ecc., che sono differenti nei diversi Stati membri. Inoltre, *sia la sicurezza che la flessibilità prendono forme diverse in mercati del lavoro diversi*. Il box qui sotto riporta i risultati di una analisi condotta dalla Commissione Europea su un ristretto numero di indicatori di mercato del lavoro utili ad identificare le principali dimensioni che caratterizzano un sistema di *flexicurity*: l’analisi ha identificato almeno *cinque modelli* differenti in Europa⁷.

Box 1.1 – Modelli di flessicurezza in Europa

- Il **sistema anglosassone**, che comprende il Regno Unito e l’Irlanda, è caratterizzato da un elevato grado di flessibilità (ovvero una legislazione sulla protezione all’impiego meno rigido), protezione relativamente bassa (cioè livelli medio-bassi di spesa sulle Politiche del Mercato del Lavoro) e bassa imposizione fiscale.
- Il **sistema continentale**, che include Germania, Belgio, Austria e Francia, con livelli medio-bassi di flessibilità e medio-alti sia di protezione sia di imposizione fiscale.
- Il **sistema mediterraneo**, che comprende Spagna, Portogallo e Grecia, contraddistinto da bassa flessibilità, relativamente bassa protezione e un regime di imposizione fiscale non ben identificabile.
- Il **sistema dell’Europa dell’Est (più l’Italia)**, che include Italia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, caratterizzato da assenza di protezione, livelli medio-alti di flessibilità e di imposizione fiscale.
- Il **sistema nordico**, che include Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Finlandia, con elevata protezione e livelli medio-alti di flessibilità e imposizione fiscale.

Fonte: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2006), *Employment in Europe* (nostra traduzione).

⁴ Algan Y., Cahuc P. (2006), “Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?”, *IZA Discussion Papers*, n. 1928.

⁵ Andersen T.M., Svarer M. (2006), “Flexicurity – The Danish Labour Market Model”, *Ekonomisk debatt* 34, no. 1: 17-29. In English: www.econ.au.dk/vip_htm/msn/flexicurity_eng.pdf.

⁶ Madsen P.K. (2002), “*The Danish Model of Flexicurity*” – *A Paradise with some Snakes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

⁷ Per i dettagli sulla metodologia usata, si veda *Employment in Europe 2006*, Chapter 2.

Nel 2007, il Consiglio europeo⁸ ha chiesto alla Commissione, agli Stati membri e alle parti sociali di

[...] esplorare la possibilità di sviluppare un set di principi comuni sulla *flexicurity* [...] come riferimento utile per ottenere mercati del lavoro più aperti e responsabili e luoghi di lavoro più produttivi.

Nel relazionare al Consiglio, la Commissione⁹ e gli Stati membri si sono messi d'accordo nel definire un set di componenti e principi di *flexicurity* da portare avanti nell'implementazione della Strategia Europea per l'Occupazione. Secondo la Commissione, le politiche di *flexicurity* possono essere definite ed implementate attraverso quattro principali linee di intervento:

- «forme contrattuali flessibili e affidabili (nell'ottica del datore di lavoro e del lavoratore, degli "insider" e degli "outsider") mediante una normativa del lavoro, contrattazioni collettive e un'organizzazione del lavoro moderne;
- strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (*life-long learning* – LLL) per assicurare la continua adattabilità e occupabilità dei lavoratori, in particolare di quelli più vulnerabili;
- efficaci politiche attive del mercato del lavoro che aiutino le persone a far fronte a cambiamenti rapidi e che riducano i periodi di disoccupazione e agevolino la transizione verso nuovi posti di lavoro;
- sistemi moderni di sicurezza sociale che forniscano un adeguato supporto al reddito, incoraggino l'occupazione e agevolino la mobilità nel mercato del lavoro. Questo include un'ampia copertura delle prestazioni sociali (indennità di disoccupazione, pensioni e assistenza sanitaria) che aiutino le persone a conciliare il lavoro con le responsabilità private e familiari, come ad esempio la cura dei figli».

⁸ *Presidency conclusions*, European Council 23/24 March 2006 and 8 March 2007.

⁹ COM(2007) 359 final, *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security* – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, adopted on 27 June 2007.

1.2. Lavoro temporaneo e *flexicurity*: le peculiarità del caso italiano

Sia a livello europeo che a livello nazionale negli ultimi decenni si è registrato un crescente interesse nella determinazione delle dimensioni del lavoro atipico. A questo proposito si possono identificare varie definizioni di lavoro atipico (Dell' Aringa, 2007)¹⁰:

- una definizione ampia di lavoro atipico include tutte quelle forme di impiego differenti dal rapporto di lavoro standard (dipendente a tempo pieno e indeterminato). Questa definizione comprende anche il lavoro indipendente, oltre che quello a tempo parziale;
- una definizione più ristretta include tutti quegli impieghi che offrono più ridotte garanzie in termini di accesso alla copertura previdenziale e agli ammortizzatori sociali e che presentano una durata limitata del rapporto lavorativo: il lavoro dipendente a tempo determinato, il lavoro interinale, il lavoro a chiamata, il lavoro parasubordinato (i contratti a progetto), il contratto di inserimento lavoro, il tirocinio, lo stage;
- la definizione data da Eurostat che considera come temporanei proprio quegli impieghi che hanno una durata contrattuale ben determinata (data o completamento di un incarico o attività), limitando di fatto l'analisi alla sola occupazione dipendente.

In Italia, tuttavia, si può altresì pensare ai lavoratori temporanei come lavoratori situati contrattualmente nell'area intermedia tra le due forme di classiche del lavoro, da un lato il lavoro subordinato a tempo indeterminato e dall'altro il lavoro autonomo. In questo senso, il lavoro temporaneo comprende diverse forme di impiego: i *lavoratori temporanei dipendenti* (quelli per cui è fissato un termine: a tempo determinato, stagionali, a fini formativi, interinali) e *quelli indipendenti* (i collaboratori parasubordinati, i prestatori d'opera occasionale, i soci di cooperative di lavoro, i lavoratori a partita Iva senza albo professionale). In particolare, la posizione nel mercato del lavoro dei lavoratori temporanei può variare molto anche in relazione al settore e alla occupazione, alla dotazione di competenze scolastiche e professionali e al capitale sociale posseduti, al numero di committenti. Oltre che, naturalmente, ad altre caratteristiche socio-anagrafiche quali il genere, l'età e la cittadinanza.

¹⁰ Dell' Aringa C. (2007), "I lavoratori temporanei e le transizioni verso il lavoro stabile", in *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL, Roma.

In generale, il lavoro temporaneo in Italia è tipicamente più diffuso (Dell’Aringa, 2007)¹¹:

- tra le donne e tra i giovani (dato che queste forme contrattuali sono state introdotte proprio per favorire l’ingresso nel mercato del lavoro di giovani);
- tra gli individui con titoli di istruzione più elevati (laurea e post laurea), più diffusi tra i giovani;
- nei settori dell’agricoltura e degli alberghi e ristoranti (nei quali si ricorre ampiamente ai lavoratori stagionali), oltre che in quelli dell’istruzione, della sanità, dei servizi sociali e dei servizi alle persone (nei quali spesso viene utilizzato per occupare posti vacanti o per sostituire lavoratori assenti);
- nel Mezzogiorno, a causa della struttura produttiva maggiormente specializzata su settori quali l’agricoltura, il turismo e l’istruzione, ovvero in settori nei quali il lavoro a termine è più frequente.

La diffusione del *lavoro temporaneo dipendente* nel nostro paese è però relativamente contenuta se raffrontata alla situazione di altri paesi europei, mentre è molto più elevata la quota di lavoratori autonomi e irregolari. Come è stato recentemente sottolineato, «il problema reale per le occupazioni instabili in Italia è: da un lato, un problema di welfare, cioè ha a che fare con la minore o semi-inesistente possibilità di accesso ai diritti sociali che queste forme di impiego consentono (diritti pensionistici, congedi retribuiti di maternità, trattamenti di disoccupazione ecc.); dall’altro, riguarda la specifica distribuzione del “rischio” di detenere un’occupazione instabile a garanzie ridotte». Sappiamo, infatti, che *la deregolamentazione del mercato del lavoro nazionale avviata negli anni Novanta è stata parziale*, nel senso che ha introdotto una flessibilità negli ingressi – che avrebbe dovuto essenzialmente favorire i giovani che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro, anche se poi si è diffusa anche tra coloro che provengono dall’area del non lavoro (disoccupati e inattivi) in età adulta – ma *non ha introdotto i correttivi di tutela e di sostegno che sarebbero stati necessari ad accompagnare queste misure*.

Allo stato attuale, il problema riguarda soprattutto il fatto che il fenomeno *si addensa su specifici gruppi sociali*: in particolare sui *giovani* e sulle *donne*, per i quali il rischio di non riuscire ad accedere ad un lavoro “stabile” – almeno nel breve-medio periodo – è significativamente più elevato che per il resto degli occupati. Per quanto riguarda i giovani, anche depurando i dati

¹¹ Dell’Aringa C. (2007), *op. cit.*

dall'incidenza dei contratti di apprendistato, il lavoro instabile è decisamente più diffuso, soprattutto se si considerano i giovani maggiormente scolarizzati. Questa situazione peggiora altri aspetti della condizione sociale giovanile, per esempio ritarda l'uscita dalla famiglia d'origine, la formazione di un proprio nucleo familiare e la scelta di maternità e paternità.

In questo contesto, il problema è quello di *guidare la transizione* dei lavoratori instabili che – allo stato attuale, rappresentano un gruppo altamente vulnerabile nel mercato del lavoro – verso condizioni occupazionali e, soprattutto, di reddito più stabili o, comunque, meno insicure. I lavoratori instabili rappresentano, infatti, gruppi di lavoratori che, pur con qualche differenza al loro interno, condividono una situazione oltre che di instabilità di reddito e occupazionale, di grave insicurezza a causa della mancanza di tutele e sostegni adeguati (di reddito, previdenziali, aiuti all'occupazione ecc.). *In questo, il ruolo dei servizi all'impiego appare particolarmente importante.*

Le analisi delle transizioni nel mercato del lavoro dai contratti temporanei a contratti a tempo indeterminato, hanno dimostrato l'importanza delle caratteristiche individuali e delle condizioni del mercato del lavoro locale nel facilitare il buon esito verso condizioni occupazionali più stabili: essere donna, essere giovane, avere un basso livello di qualificazione professionale o risiedere nel Mezzogiorno, rappresentano tutte condizioni di svantaggio relativo (Samek Lodovici, Semenza, 2008)¹².

Gli studi econometrici mostrano inoltre che i lavoratori temporanei sono più esposti a periodi ripetuti di disoccupazione e/o inattività e che la probabilità di passare ad una posizione di lavoro permanente diminuisce in relazione alla durata dei contratti e al numero di contratti temporanei intrapresi. Questo avviene, non soltanto per un effetto di stigma sociale, ma è riconducibile anche al ridotto investimento in capitale umano (Montanino, Sestito, 2003¹³; Hernanz *et al.*, 2004¹⁴; Gagliarducci, 2004¹⁵).

Elaborazioni dei dati Istat sui collaboratori (Ires, 2006)¹⁶, mostrano che, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 30/2003 (la cosiddetta "legge

¹² Samek Lodovici M., Semenza R. (2008), "The Italian Case: From Employment Regulation to welfare Reforms?", *Social Policy & Administration*, Vol. 42, n. 2, aprile, pp. 160-176.

¹³ Montanino A., Sestito P. (2003), "Le molte funzioni del lavoro interinale in Italia: da strumento di flessibilità a contratto di prova", *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile.

¹⁴ Hernanz V., Origo F., Samek M., Toharia L. (2004), "Dreaming of a Permanent Job: the Transitions of Temporary Workers in Italy and Spain", in Muffels R.J.A. (ed.), *Flexibility and Employment Security in Europe – Labour Market Transitions*, Edward Elgar, Cheltenham.

¹⁵ Gagliarducci S. (2004), *What is bad about temporary employment?*, mimeo.

¹⁶ Ires (2006), *Il lavoro parasubordinato a rischio di precarietà in Italia: tra scarsa autonomia, dipendenza economica e mancanza di prospettive*, Rapporto di ricerca.

Biagi”) soltanto nel 6,5% dei casi vi è stata una trasformazione in contratti di lavoro dipendente e a tempo indeterminato.

La diffusione di contratti flessibili risulta, inoltre, aver contribuito all’aumento della dispersione salariale e di reddito (i lavoratori non standard hanno retribuzioni orarie più basse), in particolare legati ai differenziali retributivi fra le generazioni: i giovani, più precari, hanno redditi mediamente più bassi, anche in ragione della loro discontinuità.

Una ricerca del 2007 (Labor, Urge, Cerp, 2007)¹⁷, oltre a confermare che le possibilità di godere di schemi protettivi e di risorse di welfare dipendono dal tipo di contratto di lavoro, e da quanto esso si discosta dal contratto standard, ha dimostrato che, anche quando vi sia una titolarità formale, l’accesso alle tutele è molto difficile e l’entità delle prestazioni è in genere estremamente modesta. Ciascuna delle quattro forme di lavoro flessibile considerate (interinale, part-time verticale, apprendistato e lavoro a progetto) pone delle difficoltà di accesso alle tutele (per maternità, malattia, disoccupazione, carichi familiari e altro), derivanti in larga misura dall’impossibilità di maturare l’anzianità contributiva minima. In altre parole, le modifiche introdotte dalle recenti leggi finanziarie per aumentare le tutele del lavoro flessibile, si rivelano nella maggioranza dei casi inutili, a causa della brevità della durata media dei rapporti di lavoro.

Sul piano della giustizia sociale, dunque, le nuove forme di lavoro non possono essere considerate eque, in quanto non garantiscono le stesse possibilità di promozione delle chance di vita.

1.3. Il ruolo del governo locale e dei servizi per l’impiego nelle politiche di *flexicurity*

I servizi pubblici per l’impiego rappresentano i principali fornitori di politiche attive del lavoro in tutti i paesi europei e possono ricoprire un ruolo importante nella implementazione della politica di *flexicurity*. La Strategia Europea per l’Occupazione ha rinforzato ed esteso il ruolo dei servizi per l’impiego nell’implementazione delle politiche attive. Questo ha portato a cambiamenti importanti negli ultimi dieci anni dal punto di vista della struttura organizzativa (interna ed esterna) dei servizi e del loro ruolo come for-

¹⁷ Labor, Urge, Cerp (2007), *Le nuove forme di lavoro in Italia e in Piemonte: nuove opportunità o discriminazione*, Rapporto di ricerca.

nitatori di servizi specifici per chi cerca lavoro e per le imprese (Samek Lodovici, Semenza, Torchio, 2007)¹⁸.

Box 1.2 – Confronto tra percorsi di riforma delle politiche attive del lavoro in Europa

<p>Tra la metà degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aumento della spesa per le politiche attive. Tuttavia, la spesa pro-capite (disoccupati) spesso si riduce perché la spesa non tiene il passo con l'aumento del numero di chi cerca lavoro. – Tendenza all'aumento della formazione e del counselling, mentre le indennità si riducono parzialmente. 	<p>Tra la metà degli anni Novanta e il 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> – Piuttosto che aumentare la spesa pro-capite in Politiche Attive del Lavoro, molti paesi tentano di concentrare la spesa sui programmi più efficaci. – Le riforme sono principalmente dirette a: ampliare il ruolo di placement dei servizi per l'impiego; aumentare l'attività di controllo e di monitoraggio della disponibilità di lavoro; anticipare la attivazione dei disoccupati; introdurre una gestione più efficiente dei servizi.
--	--

Fonte: Samek Lodovici M., Semenza R., Torchio N. (2007), "Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo insieme", *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, p. 13.

Nei diversi paesi europei sono stati realizzate *sperimentazioni di servizi* e introdotti *strumenti* diversi:

- alcuni paesi, come per esempio Spagna, Italia e Belgio hanno operato un *decentramento* della gestione e della responsabilità dei servizi per quanto riguarda le politiche attive, in questo modo incrementando il ruolo dei servizi locali;
- altri paesi hanno integrato *in una singola struttura i servizi di placement e la gestione delle indennità* (per esempio, gli *one-stop shops* del Regno Unito, dell'Irlanda e della Germania), oppure hanno portato avanti una più stretta collaborazione tra i servizi pubblici per l'impiego, gli enti di previdenza e le organizzazioni che gestiscono le indennità (Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Olanda, Repubblica Ceca e Estonia);
- inoltre, nello sforzo di migliorare l'efficacia del *placement*, un certo numero di paesi ha *liberalizzato il mercato di intermediazione* del lavoro, realizzando una competizione tra servizi d'impiego pubblici e privati (per esempio, Grecia, Ungheria, Italia, Olanda e Portogallo),

¹⁸ Samek Lodovici M., Semenza R., Torchio N. (2007), "Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo insieme", *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2.