

DISPARITÀ TERRITORIALI E GOVERNANCE DELLE POLITICHE DEL LAVORO IN ITALIA: QUALE SPAZIO PER LA *FLEXICURITY*?*

di Federico Lucidi, Michele Raitano

Il saggio presenta una riflessione sull'applicabilità dei principi della *flexicurity* nel contesto del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da un modello regionale di gestione delle politiche attive del lavoro e delle attività di formazione professionale, a cui si contrappone la regolamentazione a livello nazionale delle forme contrattuali e degli ammortizzatori sociali (salvo i recenti interventi in deroga). Si propone una chiave di lettura sul ruolo delle regioni in questa prospettiva, alla luce delle marcate disparità territoriali presenti in Italia, ricostruendo un quadro di contesto aggiornato rispetto ai principali indicatori e presentando un modello di classificazione delle regioni italiane rispetto alle diverse strategie di *policy* attuate nel recente passato.

This article considers the applicability of the principles of flexicurity in the context of the Italian labour market, characterised by a regional management model for active labour policies and vocational training activities counterbalanced by regulation at the national level for forms of contracts and social shock-absorbers (apart from the recent exceptional interventions). An analysis is proposed of the role played by the regions in this respect, bearing in mind the great disparity they show in Italy and reconstructing the contextual framework revised on the basis of the major indicators. Thus a classification model is presented for the Italian regions in terms of the various policy strategies implemented in the recent past.

1. INTRODUZIONE

Nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, la *flexicurity* è ormai da qualche anno indicata come il paradigma verso cui orientare le riforme del mercato del lavoro negli Stati membri¹. Nella visione della Commissione Europea l'esigenza di associare la flessibilità dei contratti di lavoro, un adeguato supporto economico nelle fasi di disoccupazione, nonché un efficiente sistema di politiche attive e di formazione continua, appare infatti fondamentale per fronteggiare le sfide poste da un mercato del lavoro in continuo cambiamento, favorire l'inclusione sociale (in particolare dei target più deboli) ed evitare l'insorgenza di fenomeni di segmentazione.

Federico Lucidi, Fondazione Giacomo Brodolini.
Michele Raitano, Sapienza Università di Roma.

* Gli autori desiderano ringraziare Bruno Anastasia, Massimo Cecchini e Assunta Veneziano per le numerose discussioni sul tema delle politiche del lavoro regionali e per l'organizzazione dei workshop sul tema dell'applicazione regionale della *flexicurity* tenutisi nel corso del 2008 a Roma, Napoli e Venezia. Si ringraziano anche Alessandra De Lellis, Paola Stocco ed Enrico Toti (ISFOL) per aver fornito i dati relativi alle spese in politiche del lavoro finanziate dal FSE. Si ringrazia infine Marco Centra, che ha messo a disposizione i dati della RCFL nell'ambito della convenzione tra Fondazione Giacomo Brodolini e ISFOL per la ricerca sul tema della *flexicurity*. Eventuali errori e inesattezze sono attribuibili unicamente agli autori.

¹ Si vedano European Commission (2007) e European Expert Group on Flexicurity (2007).

In questo contesto, una peculiarità del caso italiano riguarda lo specifico modello di *governance* delle politiche del lavoro, che prevede la gestione a livello locale delle politiche attive, in particolare dei servizi per l'impiego e delle attività di formazione professionale, mentre la regolamentazione relativa all'erogazione degli ammortizzatori sociali e la definizione delle forme contrattuali sono, di regola, stabilite a livello nazionale ed omogenee sull'intero territorio. Riguardo all'ultimo aspetto, un'importante eccezione è tuttavia costituita dai cosiddetti ammortizzatori sociali "in deroga", le cui modalità di erogazione sono stabilite a livello regionale e il cui raggio d'azione è stato notevolmente ampliato in seguito agli effetti della recente crisi economica, predisponendo un'integrazione con interventi di politica attiva (finanziati, questi ultimi, mediante il Fondo sociale europeo)².

Un'efficace combinazione delle politiche attive e passive del lavoro e, dunque, la stessa eventuale applicazione di un modello di *flexicurity* in Italia passano, pertanto, necessariamente attraverso la programmazione regionale, mediante uno schema che potrebbe affiancare ai supposti vantaggi del decentramento amministrativo alcuni rischi e criticità che meritano di essere attentamente valutati.

Il presente articolo propone una riflessione sul tema, valutando da diverse prospettive il legame fra l'intervento delle Regioni nell'ambito delle politiche del lavoro ed alcune delle dimensioni fondamentali del modello di *flexicurity*. In particolare, dopo un rapido richiamo ai principi della *flexicurity* e alle molteplici dimensioni che la definiscono (PAR. 2), viene descritto il ruolo che, in base alla normativa vigente "a regime" (prescindendo, quindi, dalle modalità di intervento straordinarie seguite durante la recente crisi), verrebbe affidato alle Regioni laddove si intendesse conseguire in Italia una strategia di *flexicurity* (PAR. 3). Successivamente, riferendoci in prevalenza a dati precedenti all'insorgere della crisi (per meglio evidenziare differenze "strutturali" nei mercati del lavoro locali), si presenta un quadro di contesto regionale di alcuni indicatori rappresentativi dei diversi assi costitutivi di tale strategia (PAR. 4). Infine, dapprima si mostra in che modo le Regioni utilizzano le risorse del Fondo sociale europeo (FSE), lo strumento finanziario più rilevante da esse utilizzabile per orientare le politiche del lavoro su base locale (PAR. 5), e, successivamente (PAR. 6), applicando metodologie statistiche multivariate, si studia il legame fra gli strumenti di *policy* attivati dalle Regioni mediante il FSE ed alcuni prioritari indicatori di contesto, si valuta in quale misura le politiche adottate rispondano alle esigenze del territorio e si propone una *clusterizzazione* delle regioni italiane in base alle politiche del lavoro da loro attivate. Il PAR. 7 conclude.

2. COSA SI INTENDE PER FLEXICURITY?

In termini generali, viene definita *flexicurity* una strategia di politica economica che cerchi di conciliare, in maniera sincronica e deliberata (Wilthagen, Tros, 2004), le richieste di flessibilità provenienti dal lato delle imprese con un'elevata protezione dei lavoratori, da realizzarsi attraverso un rafforzamento dell'apparato degli ammortizzatori sociali e la realizzazione di politiche attive che supportino le transizioni nel mercato del lavoro. Secondo questa definizione, flessibilità e sicurezza sono considerate complementari: questo implica

² Per una dettagliata descrizione ed una riflessione sulle caratteristiche dei provvedimenti contenuti nel decreto "anti-crisi" (legge 28 gennaio 2009, n. 2), che ha, tra l'altro, ampliato temporaneamente la platea di potenziali beneficiari degli ammortizzatori sociali, si veda Lucidi (2009).

un passaggio dal concetto di *job security* (sicurezza sullo specifico posto di lavoro) al concetto di *employment security* (stabilità dell'occupazione durante la vita attiva).

Il *Joint Employment Report* presentato dalla Commissione Europea nel 2005 ha individuato 4 pilastri fondamentali per un modello di *flexicurity*: 1. disponibilità di contratti di lavoro flessibili; 2. un sistema di ammortizzatori sociali in grado di garantire un adeguato supporto ai disoccupati durante le transizioni nel mercato del lavoro; 3. efficaci politiche attive del lavoro, indirizzate ad aumentare l'occupabilità dei lavoratori secondo un'ottica preventiva; 4. politiche di sostegno alla formazione continua, in una prospettiva di *lifelong learning*. L'implementazione in chiave integrata di politiche del lavoro ispirate a questi quattro assi è indicata come approccio privilegiato per il conseguimento di una strategia di *flexicurity*.

La *flexicurity* è diventata negli anni più recenti un pilastro della Strategia europea per l'occupazione. I principali passaggi in questo senso, oltre al già citato *Joint Employment Report* (2005), sono le linee guida per l'occupazione 2005-08 stabilite nell'ambito della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione (Orientamento Integrato n. 21: «Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali»), nonché la comunicazione della Commissione Europea sui principi comuni della *flexicurity* (luglio 2007), accompagnata dalla pubblicazione *Towards Common Principles of Flexicurity*. Tali principi comuni, approvati dal Consiglio dell'Unione Europea nel dicembre 2007, rappresentano gli orientamenti di massima a cui gli Stati membri dovrebbero ispirarsi per mettere in atto politiche del lavoro indirizzate alla *flexicurity*.

È importante sottolineare come i principi comuni non rappresentino delle linee guida rigide e standardizzate, ma invochino piuttosto la necessità di adattare le politiche di *flexicurity* alle caratteristiche specifiche dei mercati del lavoro dei singoli paesi membri ("non esiste una strategia valida per tutti"). Tra i principi enunciati nella Comunicazione della Commissione Europea che appaiono particolarmente rilevanti nel contesto del mercato del lavoro italiano, risaltano le raccomandazioni volte a: promuovere mercati del lavoro inclusivi nei confronti delle categorie di lavoratori più a rischio di esclusione, combattendo i fenomeni di segmentazione; sostenere la flessibilità funzionale (ovvero la possibilità di riorganizzazione interna alle imprese) accanto alla flessibilità esterna (legata alle forme contrattuali), che deve essere comunque affiancata da un'adeguata sicurezza nelle transizioni da un lavoro all'altro; favorire le pari opportunità di genere nel mercato del lavoro; promuovere un clima di fiducia e dialogo tra le parti sociali, per indirizzare adeguatamente alla *flexicurity* le riforme del mercato del lavoro; garantire la sostenibilità delle misure di *flexicurity* rispetto ai vincoli di finanza pubblica.

3. IL RUOLO DELLE REGIONI IN UNA PROSPETTIVA DI FLEXICURITY

Nell'ambito del quadro di contesto fissato dalla normativa europea, l'avvio di un percorso indirizzato al conseguimento di una strategia di *flexicurity* risponde, in Italia, a caratteristiche del tutto specifiche, dovute alla peculiare ripartizione delle competenze in tema di mercato del lavoro tra diversi livelli di governo.

Nel nostro paese, il sistema di *governance* delle politiche del lavoro attribuisce infatti un ruolo fondamentale alle Regioni nella programmazione ed attuazione delle politiche attive e di formazione. In particolare, il D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 ha conferito a Regioni ed

enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, trasferendo le competenze relative ai Centri per l'impiego (CPI) e attribuendo, tra le altre cose (art. 2), funzioni relative alla programmazione e al coordinamento di «iniziativa volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro», di «iniziativa volte a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento» e di «iniziativa finalizzate al reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate». Generalmente, questo decreto è stato recepito mediante l'attribuzione alle Regioni di funzioni di programmazione ed indirizzo, e alle Province di funzioni amministrative e di attuazione.

Il processo di decentramento amministrativo è stato riaffermato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha assegnato alle Regioni una potestà legislativa concorrente in tema di tutela e sicurezza del lavoro, nonché una potestà esclusiva (sulla base di interpretazioni più o meno condivise, giacché tali materie sono individuate per esclusione; ISAE, 2003) in materia di istruzione, formazione professionale e politiche del lavoro (collocamento, impiego pubblico e privato, promozione dell'occupazione). Più in generale, la riforma costituzionale, riconoscendo la rilevanza del principio di sussidiarietà, favorisce l'implementazione di interventi di politica attiva e di formazione professionale mirati alle singole realtà regionali e/o provinciali, in un'ottica di maggiore aderenza degli stessi alle diverse caratteristiche dei mercati del lavoro locali.

Tuttavia, le peculiarità di questo sistema pongono anche degli interrogativi ed aprono aspetti inediti in una prospettiva di *flexicurity*. Infatti, mentre la regolamentazione relativa ai contratti di lavoro e agli ammortizzatori sociali (salvo i sempre più diffusi, in chiave anticrisi, interventi in deroga)³ è decisa e attuata a livello nazionale, su due dei pilastri della *flexicurity*, ovvero le politiche attive del lavoro (con l'eccezione del sistema dell'incentivazione all'impiego, di competenza prevalentemente centrale) e le politiche di formazione continua, le competenze normative e gestionali sono attribuite alle Regioni e alle Province.

L'ordinamento attuale comporta dunque una serie di rischi, che necessitano di essere valutati accuratamente (e insieme agli evidenti benefici di sistema derivanti dal decentramento, in termini di maggiore prossimità delle politiche alle problematiche dei mercati del lavoro locali) per disegnare un efficace sistema di politiche del lavoro ispirato alla *flexicurity*. In primis, i rischi di una disomogeneità territoriale nel volume e nella qualità degli interventi, nonché di scarsa integrazione fra diversi livelli di *governance* (nazionale, regionale e provinciale), appaiono evidenti, contrastando l'ipotesi di coesione territoriale che caratterizza invece il modello danese (universalmente riconosciuto come l'archetipo dei sistemi di *flexicurity*), in cui la condivisione di obiettivi comuni tra i diversi attori del mercato del lavoro appare uno degli ingredienti del successo (Pisano, Raitano, 2007). In secondo luogo, la separazione delle competenze relative ai diversi «pilastri» delle politiche del lavoro evidenzia il rischio di scarsa integrazione tra politiche passive e politiche attive, che rappresenta invece un aspetto fondamentale perché i sussidi di disoccupazione non ab-

³ Gli ammortizzatori sociali in deroga sono stati introdotti agli inizi del nuovo millennio come modalità (di natura discrezionale) per superare la settorialità e i limiti di durata imposti dal regime legale ordinario (sui limiti del sistema di ammortizzatori sociali italiani si vedano Ferrera, 2006; Lucidi, 2009). I recenti interventi normativi introdotti per fronteggiare l'attuale crisi economica (accordo tra Governo, Regioni e Province autonome sancito nella Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009) hanno inoltre previsto uno specifico intervento delle Regioni come finanziatrici del sistema di ammortizzatori sociali dato che si è stabilito che, oltre ad un Fondo nazionale (il Fondo per l'occupazione) che, sino ad ora, ne costituiva l'unico canale di finanziamento, le Regioni sono diventate ulteriori finanziatori della deroga. In seguito all'accordo, le modalità di erogazione degli ammortizzatori in deroga sono state stabilite mediante accordi sottoscritti a livello regionale con le parti sociali, che hanno definito le tipologie di destinatari per ciascuno strumento (CIGO, CIGS, mobilità, indennità di disoccupazione), i requisiti di accesso, la durata e le modalità per effettuare domanda. Su tali aspetti si veda Marocco (2010).

biano un mero compito assistenziale e vi siano adeguati incentivi contro i comportamenti opportunistici, in un'ottica di *welfare to work*⁴.

Appare importante, quindi, comprendere cosa significhi parlare di *flexicurity* in ambito regionale. Se i principi generali della *flexicurity* insistono sull'idea di implementare sincronicamente e in maniera deliberata interventi mirati ad incrementare sia la flessibilità nel mercato del lavoro sia la sicurezza nelle transizioni e l'occupabilità della forza lavoro, tali concetti appaiono di difficile applicazione in un contesto regionale. Infatti, nel caso italiano, l'incremento della flessibilità è "esogeno" rispetto all'intervento locale, così come il sistema di base degli ammortizzatori sociali è deciso a livello centrale. Non ha senso parlare di regioni più o meno "flessibili", ma solo di regioni in cui, dato lo specifico contesto locale (dovuto, ad esempio, alle specificità del sistema produttivo, al diverso grado di "tensione" nel mercato del lavoro, alle diverse caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro), una medesima normativa conduce a risultati diversi in termini di intensità di utilizzo dei contratti di lavoro atipici e delle prospettive dei lavoratori impiegati in queste tipologie contrattuali. In questi termini, ad esempio, regioni il cui tessuto produttivo è caratterizzato da una predominanza di piccole imprese (contraddistinte dalla necessità di ricorrere alla flessibilità "esterna" per rispondere a fluttuazioni della domanda, e con poche possibilità di riorganizzazione "funzionale" della manodopera), nonché regioni strutturalmente più aperte, per composizione settoriale, alla concorrenza internazionale (e con maggiori esigenze di ristrutturazione continua dei processi produttivi), vedranno una maggiore diffusione dei contratti di lavoro "flessibili". Per motivi diversi, una maggior diffusione dei rapporti di lavoro a termine sarà riscontrata nelle regioni dove maggiore è il tasso di disoccupazione, più diffuso il lavoro irregolare e minori le prospettive di crescita economica; una minore *tightness* nel mercato del lavoro rende infatti le imprese meno propense ad assumere i propri lavoratori su base permanente, essendo relativamente più facile la loro sostituzione in caso di prematura interruzione del rapporto di lavoro (Wasmer, 1999).

Data una situazione di contesto potenzialmente eterogenea a livello territoriale, il ruolo delle Regioni in una strategia di *flexicurity* consiste, dunque, nella possibilità di contrastare gli effetti negativi della flessibilità del lavoro, sia a livello individuale che collettivo, con gli strumenti a propria disposizione, che sono l'insieme delle attività messe in atto dai Centri per l'impiego, dalle politiche per il reinserimento professionale e dal sistema della formazione permanente e continua (e, in anni recenti, dagli ammortizzatori sociali in deroga). Una maggiore allocazione di risorse su questi interventi dovrebbe essere quindi predisposta, in proporzione, dalle regioni i cui lavoratori, a seguito della maggiore diffusione di contratti di lavoro atipici e di minore inclusività dei mercati del lavoro locali, sperimentano maggiori rischi di transitare nella disoccupazione per periodi più o meno lunghi. In un'ottica di sistema, appare importante che tali interventi siano coordinati e non sporadici e che siano tarati rispetto alle specificità dei singoli contesti regionali: a puro titolo di esempio, il ruolo della formazione continua risulterà più importante ove le condizioni del mercato del lavoro siano più favorevoli e le transizioni *job-to-job* più frequenti, mentre il ruolo degli incentivi e

⁴ In questa prospettiva, tuttavia, un'importante innovazione introdotta dall'accordo del febbraio 2009 è la previsione di un'integrazione tra politiche passive del lavoro (ovvero, le prestazioni erogate in deroga) e percorsi di politica attiva (formazione, orientamento, accompagnamento ecc.) cofinanziati mediante risorse FSE, in carico alle Regioni. Gli effetti di tale integrazione sull'occupabilità dei beneficiari, tuttavia, richiedono tuttora un'adeguata valutazione, al fine di comprendere quanto la formazione e le altre attività siano state effettivamente mirate alle competenze dei soggetti target e quale sia stato l'effettivo grado di partecipazione: in altre parole, in che misura gli interventi siano stati efficacemente realizzati o abbiano costituito un mero adempimento formale.

dei percorsi di accompagnamento all'auto-imprenditorialità sarà più rilevante ove più gravi siano le condizioni di base del mercato del lavoro e più scarsa la capacità di assorbimento della forza lavoro da parte del sistema delle imprese. In questa prospettiva, è importante pensare a forme di integrazione al reddito destinate ai lavoratori precari, estendendo la copertura degli ammortizzatori sociali ai soggetti che, paradossalmente (vista la maggiore instabilità lavorativa e il maggior rischio di disoccupazione), il più delle volte ne rimangono esclusi. A questo proposito, è interessante segnalare l'esperienza recente di alcune Regioni che hanno operato in questa direzione sfruttando gli strumenti in deroga, in attesa di una riforma degli ammortizzatori sociali più volte annunciata, ma ancora disattesa.

Diventa quindi fondamentale descrivere le principali direzioni di utilizzo degli strumenti di politica del lavoro recentemente adottate dalle regioni italiane. Prima di passare a tale descrizione appare però utile fornire, mediante alcuni indicatori, un quadro di contesto attraverso cui poter valutare la performance delle regioni italiane lungo i principali assi dai quali è composto il modello di *flexicurity*.

4. UN QUADRO DI CONTESTO DELLE CARATTERISTICHE DEI MERCATI DEL LAVORO REGIONALI

Una delle caratteristiche ritenute generalmente cruciali per il successo del modello di *flexicurity* danese attiene all'elevata omogeneità territoriale della Danimarca, oltre che alle sue limitate dimensioni (Pisano, Raitano, 2007). L'applicazione di tale modello in un contesto, come quello italiano, in cui ogni singolo mercato del lavoro locale ha caratteristiche peculiari lungo molteplici dimensioni (ad esempio in termini di tassi di occupazione e disoccupazione, livelli salariali, estensione del sommerso, specializzazioni settoriali e dimensionali) potrebbe dunque ampliare ulteriormente la disomogeneità territoriale. In questa prospettiva, laddove si ritenesse imprescindibile riformare il mercato del lavoro lungo le linee della *flexicurity*, una precondizione necessaria, per non ampliare ulteriormente i divari territoriali, appare quindi rafforzare il welfare locale e, in primo luogo, consolidare il ruolo delle politiche attive del lavoro e la loro capacità di rispondere prontamente (e in maniera innovativa) alle differenti esigenze dei diversi contesti territoriali.

È quindi interessante chiedersi in quale misura, attualmente, le politiche locali del lavoro (attivate principalmente attraverso le risorse erogate dal Fondo sociale europeo) rispondano alle esigenze del territorio. Prima di effettuare questa analisi nei prossimi due paragrafi, appare però utile fornire un quadro della disomogeneità territoriale che si registra in Italia in relazione ad una serie di indicatori su base regionale⁵ che possono riferirsi ad alcuni assi della *flexicurity*, relativi quindi alla presenza di forme lavorative instabili, all'efficacia e all'estensione di alcune politiche attive e all'eventuale segmentazione fra lavoratori dipendenti con contratto a termine o indeterminato (l'assenza di segmentazione è infatti ritenuta un prerequisito essenziale per poter introdurre una combinazione virtuosa fra flessibilità e sicurezza; Raitano, 2008).

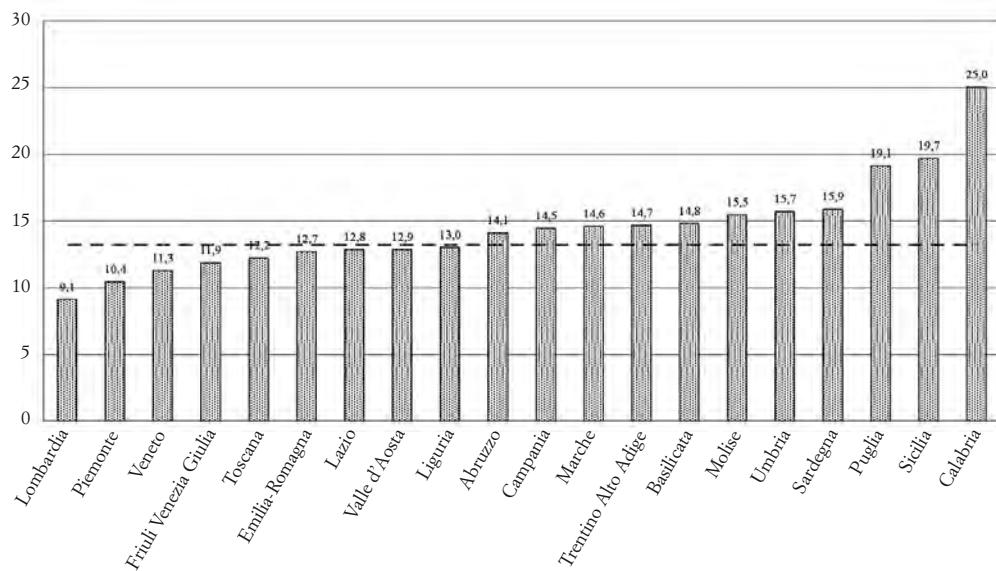
Come detto in precedenza, in Italia non ha senso parlare di regioni più o meno flessibili, dato che la legislazione sulle forme contrattuali è decisa a livello nazionale. Allo stesso

⁵ Le elaborazioni condotte sui dati ISTAT della Rilevazione continua delle forze lavoro e della sezione italiana del questionario EU-SILC consentono di distinguere 21 unità territoriali (19 Regioni e 2 Province Autonome, Trento e Bolzano, solitamente considerate congiuntamente come Trentino Alto Adige); quelle condotte mediante i dati ISFOL-PLUS distinguono invece 19 unità territoriali (sono accorpate Piemonte e Valle d'Aosta e le due Province Autonome sono raggruppate nella regione Trentino Alto Adige).

modo, a parte le estensioni discrezionali decise con gli interventi in deroga, l'erogazione di sussidi di disoccupazione non è competenza regionale (la normativa nazionale prevede comunque, date le maggiori difficoltà occupazionali, una maggiore durata di CIG e mobilità per i residenti nel Meridione). Tuttavia, le condizioni dell'economia locale e il loro tipo di struttura produttiva influenzano in misura significativa la presenza del lavoro a termine nelle diverse regioni e la stessa possibilità per i lavoratori di rispettare i requisiti di accesso al sistema degli ammortizzatori sociali (sia in termini di adeguati versamenti contributivi sia di appartenenza a settori/categorie che hanno diritto ai diversi tipi di trattamento). Di conseguenza, a livello regionale emerge una grande eterogeneità in termini di utilizzo di contratti di lavoro flessibili e di effetti della flessibilità sulla percezione individuale di precarietà, nonché sull'effettiva stabilità dei percorsi lavorativi.

La quota dei dipendenti a termine sul totale dei dipendenti oscilla (dati 2007) tra il 9,1% della Lombardia e il 25% della Calabria, mostrando, in genere, valori più elevati nel Mezzogiorno dove, in tutte le regioni (e in particolare in Puglia, Sicilia e Calabria), tale quota è maggiore della media nazionale (pari al 13,2%).

Figura 1. Quota di dipendenti con contratto a termine (sul totale dei lavoratori dipendenti) nelle regioni italiane nel 2007



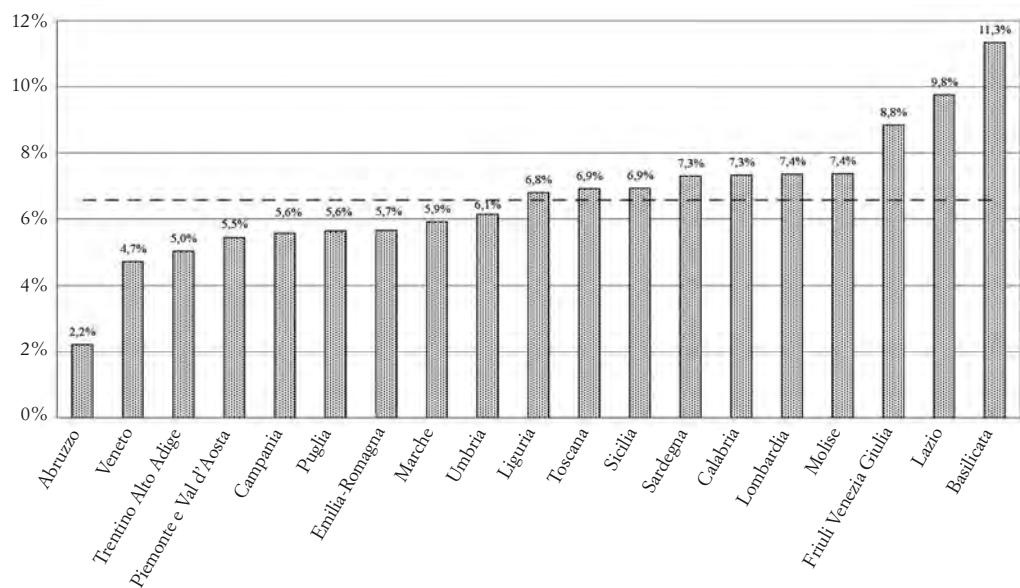
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-RCFL.

Considerando i lavoratori parasubordinati (il 6,6% degli occupati italiani in base alla rilevazione ISFOL-PLUS del 2006)⁶, si osserva che la loro distribuzione è invece meno caratte-

⁶ Si ricordi che i parasubordinati sono lavoratori formalmente autonomi, ma, di fatto, rappresentano solitamente sostituti a basso costo e con minori tutele dei lavoratori dipendenti (Lucidi, Raitano, 2009).

rizzata dal punto di vista territoriale (FIG. 2), dato che le 3 regioni con la maggiore presenza di collaboratori con contratti atipici sono, rispettivamente, una del Sud (Basilicata), una del Centro (Lazio) e una del Nord (Friuli Venezia Giulia). D'altro canto, non si può non segnalare come la quota di lavoratori parasubordinati e lo stesso tipo di mansioni svolte siano presumibilmente legate alla possibilità di impiegare manodopera sommersa, di cui talvolta collaborazioni parasubordinate e prestazioni occasionali rappresentano uno stretto sostituto.

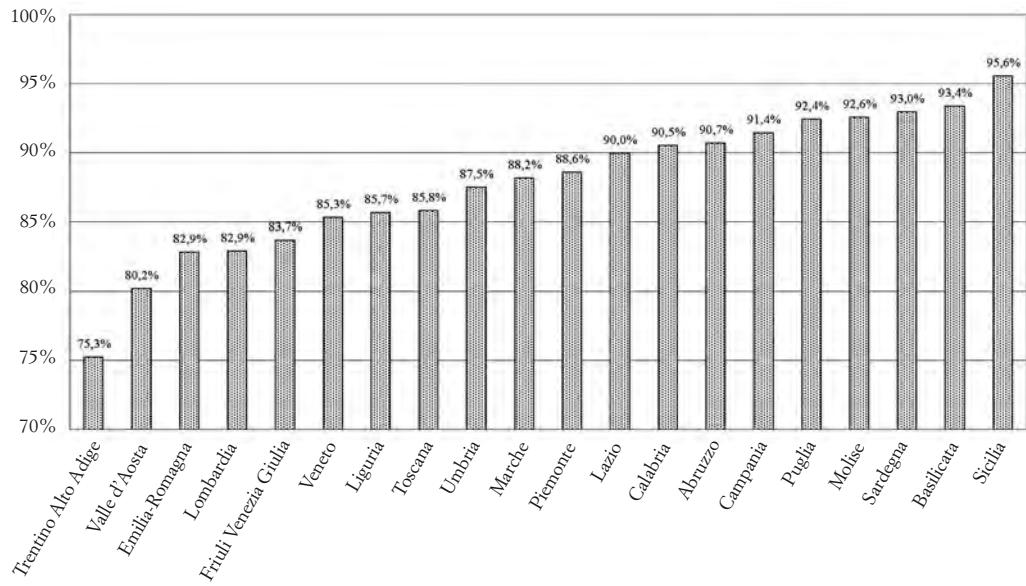
Figura 2. Quota di lavoratori parasubordinati (sul totale degli occupati) nelle regioni italiane nel 2006



Fonte: elaborazioni su dati ISFOL-PLUS 2006.

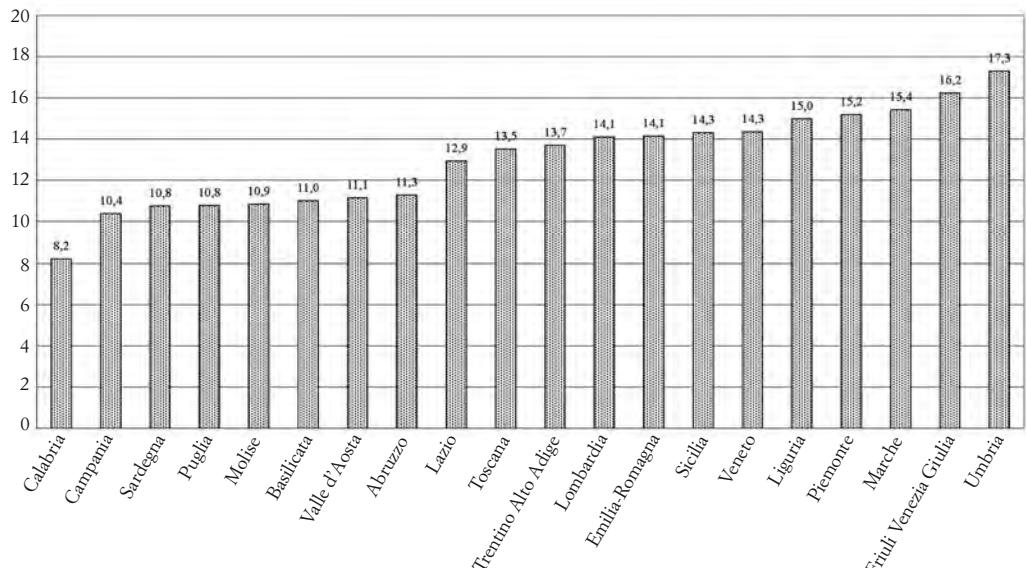
Passando a descrivere con maggiore dettaglio le prospettive dei dipendenti a termine (la cui maggiore numerosità consente di ottenere stime più affidabili al livello regionale dai dati campionari), si osserva (FIG. 3) come nell'intero territorio nazionale la scelta di un contratto a termine sia largamente “subita” piuttosto che scelta dai lavoratori. La quota di chi “involontariamente” ha un lavoro di durata prestabilita è ad ogni modo largamente maggiore nel Sud dove supera in tutte le regioni il 90%. In aggiunta, nel Mezzogiorno la durata media dei contratti a termine è nettamente inferiore di quella che si registra nelle altre aree del paese e non supera mai l'anno (FIG. 4); anche questo aspetto contribuisce quindi ad accentuare la vulnerabilità e la precarietà effettiva e percepita dei lavoratori meridionali.

Figura 3. Quota di dipendenti con contratto a termine che dichiarano di avere un contratto a termine perché non hanno ottenuto uno a tempo indeterminato nelle regioni italiane nel 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-RCFL.

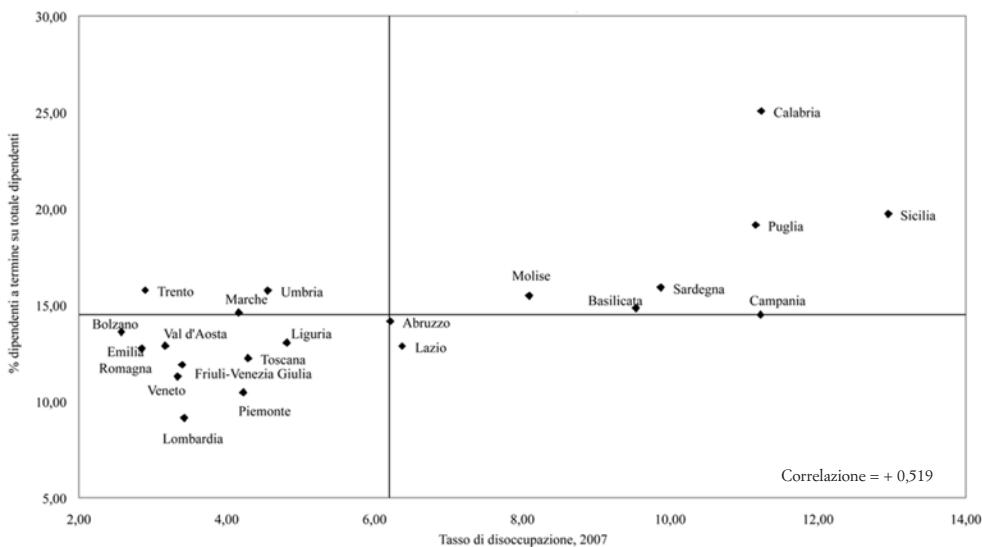
Figura 4. Durata media (in mesi) dei contratti da dipendente a tempo determinato nelle regioni italiane nel 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-RCFL.

Rielaborando informazioni fornite dall'indagine ISFOL-PLUS, Lucidi e Raitano (2010) hanno d'altronde evidenziato alcuni ulteriori elementi di debolezza di chi lavora con contratti atipici nel Mezzogiorno. Da una parte, la quota di lavoratori che reputano difficile o impossibile la loro stabilizzazione nell'attuale posto di lavoro (in media nazionale di poco inferiore al 50%) è ben maggiore nelle regioni del Meridione. Dall'altra, in tutte le regioni meridionali – a fronte di una media nazionale intorno al 40% – la maggioranza di chi lavora con contratto part-time dichiara che la scelta del tempo parziale non è volontaria, ma è legata all'impossibilità di ottenere un lavoro con orario (e retribuzione) maggiore. La quota di chi ha un part-time “involontario” è addirittura maggiore del 70% in Basilicata, Sicilia e Calabria.

Figura 5. Tasso di disoccupazione e percentuale di dipendenti con contratto a termine a confronto, 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-RCFL.

Come prevedibile, la quota di dipendenti con contratto a termine è d'altro canto fortemente correlata con il tasso di disoccupazione locale (FIG. 5): in media, dove è maggiore l'incidenza della disoccupazione, risulta più elevata anche la diffusione dei contratti a tempo determinato. Questa tendenza evidenzia come le condizioni del mercato del lavoro locale (a parità di normativa sui contratti di lavoro, definita a livello nazionale) influiscano sull'utilizzo della “flessibilità” e sull'effettiva diffusione dei contratti a termine. In particolare, come argomentato in precedenza, le imprese sono incentivate ad utilizzare contratti a tempo determinato quando il mercato del lavoro è poco “teso”, ovvero quando il numero dei disoccupati è elevato in rapporto ai posti vacanti; in questa situazione è più facile reperire manodopera nel bacino dei disoccupati, e più bassi sono per l'impresa i costi di ricerca in caso di mancato rinnovo dei contratti a termine. La combinazione di alta disoccupazione ed elevata incidenza

di rapporti di lavoro atipici individua dunque alcune regioni, ubicate principalmente nel Meridione (nella FIG. 5 le regioni nel quadrante in alto a destra presentano entrambi i valori oltre la media), come potenzialmente accreditate per accogliere politiche del lavoro ispirate ad una necessaria compensazione dell'instabilità lavorativa con efficaci politiche attive, che tentino quindi di incrementare il grado di "occupabilità" degli individui.

L'omogeneità dell'intervento delle Regioni nell'ambito delle politiche attive del lavoro è stata d'altronde fortemente messa in discussione, soprattutto da chi nota la diversa efficienza del funzionamento dei Centri per l'impiego pubblici, solitamente più efficaci proprio nei contesti in cui i mercati del lavoro presentano minori criticità (Benini, Patriarca, 2006; Pirrone, Sestito, 2006). A tale proposito va osservato che, nonostante la diversa "necessità" di recarsi presso un Centro per l'impiego nelle diverse regioni italiane (ovviamente maggiore nel Mezzogiorno, data la maggiore disoccupazione diffusa nel territorio) e, dunque, una maggiore frequenza di richieste ai servizi per l'impiego nel Mezzogiorno, la quota di lavori ottenuti tramite l'intermediazione dei servizi per l'impiego non mostra alcuna evidente caratterizzazione territoriale (Lucidi, Raitano, 2010).

Al di là di quanto realizzato, in termini di occupabilità degli individui, mediante l'intervento pubblico, i lavoratori del Mezzogiorno (anche a causa dei riflessi della diversa struttura produttiva) appaiono relativamente svantaggiati anche per quanto concerne l'offerta di attività di formazione continua da parte del loro datore di lavoro: nel Meridione solo il 23,7% dei lavoratori riceve formazione, a fronte di un dato di poco inferiore al 28% nel Nord-Ovest (TAB. 1)⁷.

Tabella 1. Ruolo della formazione continua in impresa nel 2008

	Quota di imprese che hanno organizzato attività di formazione	Dipendenti che hanno partecipato ad attività di formazione organizzate dalla propria impresa
Nord-Ovest	26,2	27,8
Nord-Est	28,2	25,8
Centro	24,6	25,2
Sud e Isole	23,5	23,7

Fonte: Unioncamere, Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior.

Per approfondire la questione della segmentazione del mercato del lavoro a livello territoriale, si presentano ora alcuni dati relativi alle transizioni nell'occupazione stabile dei lavoratori dipendenti a tempo determinato. Un focus specifico sulle transizioni dal lavoro instabile a quello a tempo indeterminato appare cruciale dal momento che, anche nei documenti europei, l'assenza di segmentazione (e dunque di rischi di "intrappolamento") all'interno del mercato del lavoro fra lavori (e lavoratori) diversamente tutelati e remunerati è considerata una condizione necessaria per un modello di *flexicurity*.

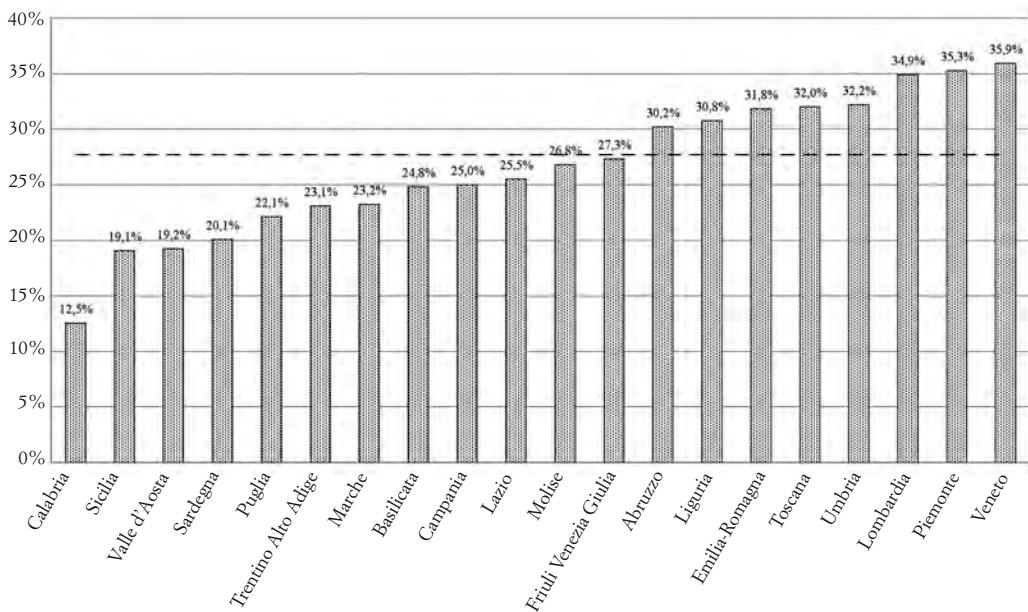
Va a questo proposito ricordato che uno dei principali interrogativi di ricerca in economia del lavoro riguarda proprio il ruolo dei contratti a termine nel conseguimento di per-

⁷ Una minore probabilità di partecipare ad attività di *lifelong learning* per i lavoratori meridionali rispetto a quelli settentrionali è confermata da un'analisi econometrica condotta da Lucidi e Raitano (2009).

corsi occupazionali stabili, ovvero se essi rappresentino un “trampolino” verso un’occupazione stabile o, piuttosto, una “trappola” della precarietà. Per l’Italia, utilizzando *datasets* derivati dai dati amministrativi INPS, Berton, Devicienti e Pacelli (2008) e Lucidi e Raitano (2009) hanno mostrato che mantenere la stessa tipologia contrattuale (effetto “intrappolamento”) rappresenta l’esito più probabile per un campione di lavoratori neo-entrati nel mercato del lavoro ed osservati continuativamente tra il 1998 e il 2004.

A livello regionale, facendo uso dei dati della Rilevazione continua delle forze lavoro, è possibile calcolare i tassi di transizione ad un anno (per il periodo 2007-08) verso il lavoro a tempo indeterminato dei lavoratori con contratto a termine (FIG. 6). In media, come ulteriore segnale di un effetto “intrappolamento”, la probabilità annua di stabilizzazione è bassa (27,7%) ed è minore della media nelle regioni meridionali. È inoltre interessante osservare come transizioni meno frequenti si registrino nelle regioni con la maggior presenza relativa di dipendenti a termine (la correlazione fra i dati delle figure 1 e 6 è infatti molto forte, con un valore pari a -0,792).

Figura 6. Tasso di transizione da contratto a termine a permanente nel periodo 2007-08 nelle regioni italiane



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-RCFL.

Benché le ridotte dimensioni campionarie non consentano di effettuare solide stime a livello regionale, si possono elaborare le informazioni rilevate nella quota panel dell’indagine IT-SILC per stimare le prospettive di stabilizzazione di medio periodo (fra il 2004 e il 2007) dei lavoratori temporanei. In base a tale stima, la situazione risulta molto meno favorevole per i dipendenti a termine del Mezzogiorno (TAB. 2): solo il 39,6% di essi transita

al termine dei 4 anni di osservazione verso un contratto a tempo indeterminato, a fronte di valori compresi fra il 48 e il 61% per le altre macroaree; inoltre, gli stessi occupati con un contratto a tempo indeterminato appaiono maggiormente vulnerabili al Sud: a 4 anni di distanza dalla prima rilevazione, l'83% dei "permanenti" meridionali ha mantenuto tale *status*, mentre nel Centro-Nord questo valore è compreso fra l'87 e il 90%⁸.

Tabella 2. *Status* occupazionale nel 2007 di chi lavorava nel 2004 da dipendente con contratto a termine o a tempo indeterminato

		<i>Status</i> occupazionale nel 2007				
		Tempo indeterminato	Tempo determinato	Autonomo	Disoccupato	Inattivo
Dipendente a tempo determinato nel 2004	Italia	48,1	34,5	4,7	5,7	7,1
	Nord	56,6	32,7	2,3	0,0	8,4
	Centro	60,7	19,6	4,6	5,6	9,5
	Sud	39,6	40,1	5,9	8,7	5,7
Dipendente a tempo indeterminato nel 2004	Italia	87,1	3,5	3,9	1,6	3,9
	Nord	89,6	2,5	3,4	1,5	3,0
	Centro	86,7	3,1	3,6	2,1	4,5
	Sud	82,6	5,3	5,2	1,7	5,3

Fonte: elaborazioni su dati IT-SILC longitudinale, 2008.

Le prospettive dei lavoratori nelle diverse aree territoriali, e la stessa necessità di "risarcirli" mediante politiche passive, sono d'altronde strettamente legate alle loro retribuzioni. In questa prospettiva, recentemente nella letteratura si fa molto uso del concetto di *working poor* (Nolan, Whelan, Maitre, 2009) per verificare la presenza di forti condizioni di disagio e rischi di esclusione sociale fra gli stessi lavoratori (contravvenendo quindi all'idea che essere occupati sia condizione sufficiente per vivere al di là della soglia di povertà relativa). Seguendo questa prospettiva, Franzini e Raitano (2010) rilevano come la quota di lavoratori poveri (ovvero di coloro che nel corso dell'anno ricevono compensi annui da lavoro dipendente inferiori alla soglia di povertà relativa comunemente utilizzata: il 60% del reddito mediano disponibile equivalente, pari nel 2007 a 8.896 euro) sia nettamente maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord e notano, in particolare, come più del 30% di coloro che percepiscono nell'anno redditi da lavoro dipendente non raggiunge, nel Mezzogiorno, la soglia annua della povertà, contro un dato del 20% nel resto del paese.

Una così ampia diffusione della platea di lavoratori a basso reddito può d'altro canto dipendere sia da retribuzioni unitarie (mensili) particolarmente limitate, sia da un'elevata diffusione di lavori a tempo ridotto, sia da un'alta frequenza nell'anno di lavori di brevis-

⁸ A proposito del falso mito del "posto fisso" garantito a chi lavora in Italia con contratti a tempo indeterminato, si vedano Berton, Richiardi e Sacchi (2009) e Raitano (2010), che da dati amministrativi di fonte INPS mostrano quanto sia in effetti elevata la quota di lavoratori che transita annualmente da contratti permanenti verso stati occupazionali e contrattuali meno favorevoli.

sima durata e/o di periodi di inattività (i cosiddetti “buchi lavorativi”, molto frequenti soprattutto per gli atipici; Lucidi, Raitano, 2009).

Per identificare la presenza di lavoratori poveri fra coloro che svolgono abitualmente attività di lavoro dipendente e depurare altresì dall’influenza nell’anno della diversa durata dei periodi di lavoro, si è calcolata la quota di *working poor* anche sulla base dei salari mensili lordi da lavoro dipendente dichiarati nel 2007 dagli intervistati nell’indagine IT-SILC (la soglia di povertà relativa è dunque fissata a 685 euro, cioè 1/13 del reddito mediano equivalente annuo). Anche individuati secondo questa modalità più restrittiva, i *working poor* risultano piuttosto numerosi in tutta Italia, ma nel Mezzogiorno la loro diffusione è di circa 4 punti percentuali più alta (TAB. 3).

Su questo risultato influisce, in primo luogo, la condizione dei lavoratori part-time, che sono in grandissima percentuale esposti al rischio di povertà e che, come richiamato in precedenza, nella gran parte dei casi (soprattutto nel Mezzogiorno) hanno un impiego a orario ridotto per vincoli dal lato della domanda piuttosto che per una loro scelta effettiva. Tra i dipendenti full-time, il rischio di ricevere salari molto bassi è, ovunque, ma soprattutto al Sud, enormemente più elevato per i lavoratori a termine, i quali, si ricordi, oltre che da differenziali nelle retribuzioni unitarie⁹, sono altresì penalizzati da relazioni lavorative “più intermittenti”, minori tutele del welfare e da un limitato accesso alle attività di *lifelong learning* (*ibid.*).

Tabella 3. Quota di lavoratori dipendenti con retribuzione mensile netta inferiore alla soglia di povertà*

	Totale dipendenti	Dipendenti full-time			Dipendenti part-time
		Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	
Italia	8,8	3,6	2,3	12,3	46,0
Nord-Ovest	7,7	2,7	2,0	9,5	40,6
Nord-Est	7,3	1,8	1,4	5,7	40,7
Centro	8,0	3,0	1,8	11,5	49,8
Sud	11,2	6,5	3,6	19,0	56,3
Isole	12,3	6,0	4,3	13,1	54,3
Abruzzo	11,7	6,0	0,8	22,3	70,5
Molise	11,4	5,9	3,6	20,5	69,1
Campania	11,5	7,3	5,7	13,5	56,9
Puglia	11,3	5,9	2,2	25,8	56,0
Basilicata	11,0	5,3	2,1	23,0	47,8
Calabria	10,0	6,0	3,1	20,2	47,1
Sicilia	13,3	7,3	5,5	13,4	53,0
Sardegna	10,2	3,3	1,8	12,2	57,1

* La soglia di povertà è pari a 685 euro mensili, pari ad 1/13 del 60% del reddito mediano disponibile equivalente.
Fonte: elaborazioni su dati IT-SILC, 2007.

⁹ Applicando tecniche econometriche che controllino la presenza di “effetti di composizione”, numerosi lavori, pur applicando fonti di dati diversificate, confermano l’esistenza di un ampio differenziale salariale (oscillante tra il 7% e il 20%), a discapito dei dipendenti a termine; si vedano Picchio (2006), Cutuli (2008), Lucidi e Raitano (2009), Raitano (2010).

Ai nostri fini, va sottolineato che, sebbene il fenomeno presenti significative eterogeneità tra le regioni dell'area, tutti i dati relativi ai *working poor* sono più alti nel Sud e nelle Isole. In particolare, se si escludono Campania, Sicilia e Sardegna (dove la quota di *working poor* tra i lavoratori a termine eccede, comunque, di gran lunga il 10%), nelle restanti regioni del Mezzogiorno più di un dipendente con contratto a tempo determinato su 5 riceve un salario netto mensile inferiore ai 700 euro, anche quando lavori più di 30 ore a settimana¹⁰. L'incapacità del settore produttivo meridionale di offrire salari adeguati ai dipendenti a termine (fra cui rientrano anche gli stagionali nell'agricoltura e nel turismo, qualora non siano "sommersi") è dunque un fenomeno molto preoccupante, che meriterebbe sicuramente approfondimenti ulteriori rispetto a quelli qui condotti essenzialmente al fine di offrire, da diverse sfaccettature, un quadro descrittivo delle diverse realtà territoriali del mercato del lavoro italiano.

5. IL RUOLO DEL FSE NELLE POLITICHE DEL LAVORO REGIONALI

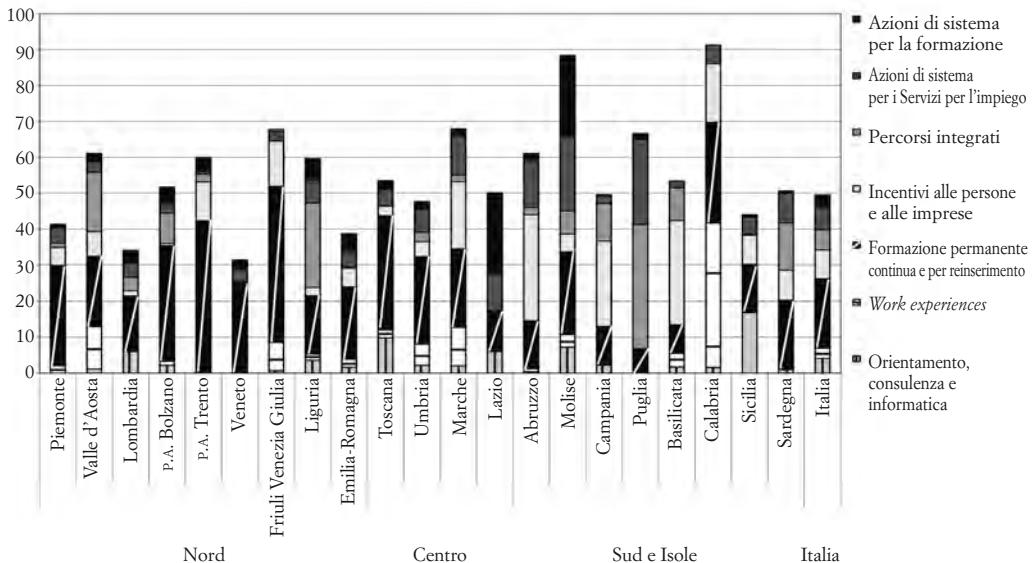
Il Fondo sociale europeo, nel nuovo ciclo di programmazione 2007-13, appare lo strumento finanziario più rilevante utilizzabile dalle Regioni per orientare le proprie politiche del lavoro in una prospettiva di *flexicurity*. Al fine di fornire un'indicazione dei recenti orientamenti in questa direzione, è possibile osservare il ricorso a tale strumento in chiave retrospettiva, individuando le misure finanziate dal FSE nello scorso ciclo di programmazione direttamente o indirettamente riconducibili a politiche di *flexicurity*. Tra queste azioni (che si suddividono in azioni rivolte alle "persone", ai "sistemi" e all'"accompagnamento") è possibile selezionare, attraverso la classificazione utilizzata a livello comunitario, le seguenti tipologie di progetti, relative a:

- orientamento, consulenza e informazione;
- *work experiences* (tirocini, piani d'inserimento professionale, borse di lavoro, lavori di pubblica utilità e altre forme);
- formazione permanente, formazione continua, formazione per il reinserimento lavorativo dei disoccupati;
- percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa;
- incentivi alle persone per la formazione, il lavoro autonomo e la mobilità geografica;
- incentivi alle imprese per l'occupazione, l'innovazione tecnologica ed organizzativa, la *job rotation* e il *job sharing*;
- dispositivi e strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei servizi all'impiego;
- dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione.

Come facilmente osservabile, si tratta di azioni riconducibili a diversi assi di intervento, che, pur globalmente inquadrabili nella *flexicurity*, presentano una certa versatilità per adattarsi a situazioni di contesto differenti e a diverse problematiche dei mercati del lavoro locali. Modulando l'utilizzo di tali strumenti, appare dunque possibile integrare il principio di sussidiarietà nell'attuazione delle politiche del lavoro con un'unità di fini (il perseguimento di politiche di *flexicurity*) eventualmente condivisi a livello centrale.

¹⁰ La quota di *working poor* crescerebbe ulteriormente se si disponesse dei redditi mensili dei collaboratori parastatali che, nella maggior parte dei casi, svolgono lavori strettamente sostituti di quelli dipendenti, pur ricevendo compensi significativamente inferiori (Bertoni, Ricciardi, Sacchi, 2009).

Figura 7. Quota impegni FSE *politiche di flexicurity* su totale FSE al 31 dicembre 2007, per regione

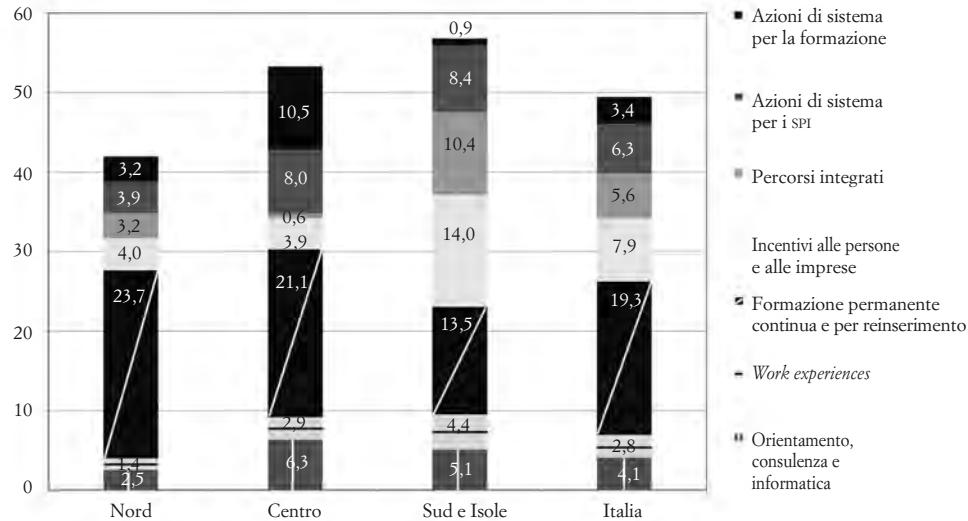


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MEF-IGURE MONITWEB. Per la Regione Toscana gli importi sono stati stimati sulla base del totale per misura.

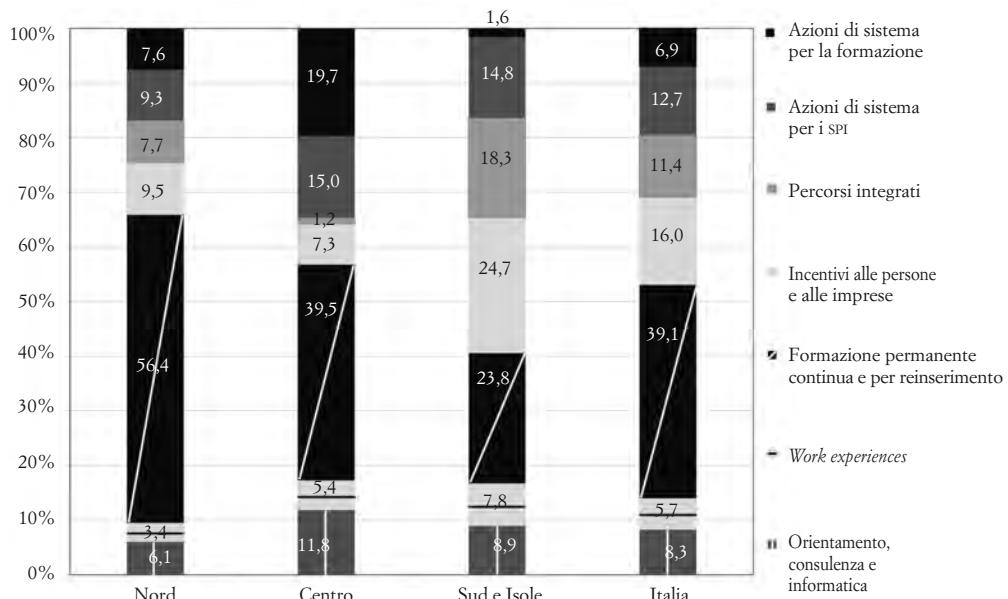
Come si può osservare nella FIG. 7, una forte eterogeneità è osservabile, a livello regionale, nelle somme impegnate (al 31 dicembre 2007) sui progetti attinenti alla *flexicurity*, rispetto al totale degli impegni di spesa a valere sul FSE: tale eterogeneità risulta sia in termini di valori complessivi che disaggregando (secondo la nostra tassonomia) per singole voci di spesa. Considerando la spesa totale, le regioni con una percentuale più elevata di impegni relativi alla *flexicurity* risultano Calabria e Molise (rispettivamente 91,2% e 88,3% del totale), mentre al vertice opposto si trovano Veneto e Lombardia (rispettivamente 31,3% e 33,9% del totale).

Tuttavia, una semplice valutazione quantitativa in questi termini appare fuorviante e non sufficiente ad indicare come le regioni si collochino rispetto al paradigma della *flexicurity*; a questo fine, risulta infatti di primaria importanza valutare se e in quali termini la programmazione regionale risponda alle indicazioni provenienti dal contesto (ed eventualmente sia in grado di “correggere” situazioni sfavorevoli), se le specifiche tipologie di progetti finanziati rispondano alle esigenze locali, se essi facciano parte di una strategia integrata e coordinata e, cosa più importante, quali siano i loro effetti sulle condizioni del mercato del lavoro. Un approccio a questo tipo di analisi sarà introdotto nel PAR. 6, che presenterà un tentativo di identificare diversi modelli di *flexicurity*, a livello regionale, mediante l’ausilio della statistica multivariata.

A questo stadio dell’analisi, risulta più interessante esaminare come le diverse tipologie di interventi siano diffuse a livello territoriale, per verificare se emergano dei pattern identificabili a livello di macroaree.

Figura 8. Quota impegni *flexicurity* su totale FSE al 31 dicembre 2007, per macroarea

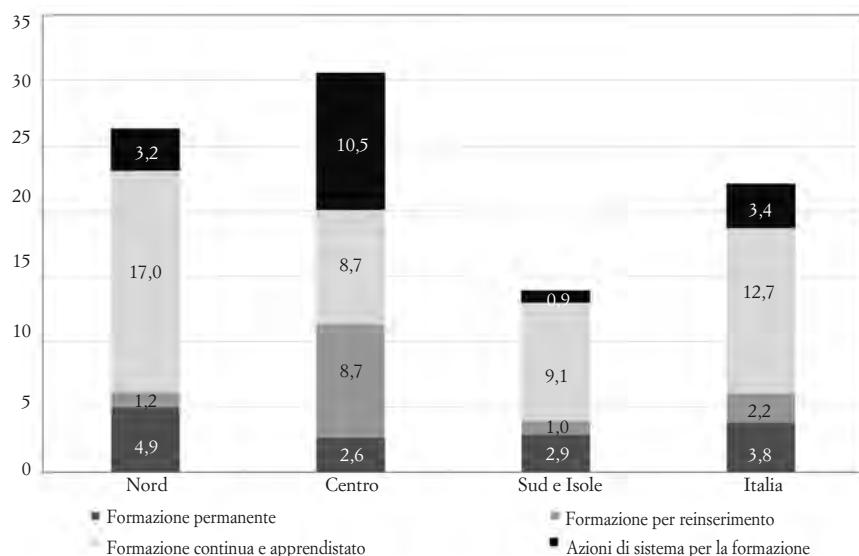
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MEF-IGURE MONITWEB. Per la Regione Toscana gli importi sono stati stimati sulla base del totale per misura.

Figura 9. Ripartizione percentuale misure su totale *flexicurity* al 31 dicembre 2007, per macroarea

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MEF-IGURE MONITWEB. Per la Regione Toscana gli importi sono stati stimati sulla base del totale per misura.

Come si può osservare dalle FIGG. 8 e 9, l'ammontare complessivo delle risorse dedicate a politiche di *flexicurity* risulta pari a circa il 56% del totale nel Mezzogiorno, a circa il 53% nel Centro e a circa il 42% nel Nord: tale ordinamento sembra rispecchiare le più difficili condizioni del mercato del lavoro sperimentate dalle regioni centro-meridionali. In corrispondenza di contesti differenti, emerge anche una differente composizione della spesa: in particolare, nel Centro-Nord si osserva una preponderanza degli interventi legati alla formazione e alle relative azioni di sistema, mentre nel Mezzogiorno appare rilevante il peso degli incentivi alle persone e alle imprese, dei percorsi integrati e delle *work experiences*.

Figura 10. Quota impegni formazione su totale FSE al 31 dicembre 2007, per macroarea



Fonote: elaborazioni ISFOL su dati MEF-IGURE MONITWEB. Per la Regione Toscana gli importi sono stati stimati sulla base del totale per misura.

Andando poi nel dettaglio degli interventi rivolti alla formazione (FIG. 10), si osserva una diversa ripartizione degli interventi nelle differenti macroaree. In particolare, l'utilizzo del FSE per finanziare interventi di formazione continua appare più diffuso nel Nord (17% del totale), coerentemente con la presenza di tassi di occupazione più elevati in queste regioni (e minori problemi di inclusione nel mercato del lavoro) nel periodo in esame. Al Centro, invece, si osserva una larga diffusione della formazione relativa al reinserimento lavorativo (8,7% del totale), indirizzata ai disoccupati e, in termini più generali, alla componente marginale della forza lavoro; si riscontra altresì una prevalenza degli interventi "di sistema", indirizzati alla modernizzazione del sistema regionale della formazione (10,5% del totale). Infine, il quadro nel Mezzogiorno risulta sostanzialmente diverso: se da un lato gli impegni in interventi in formazione continua e formazione permanente appaiono in linea con quelli registrati nelle regioni centrali, dall'altro le percentuali dedicate alla for-

mazione per il reinserimento e alle azioni di sistema risultano invece molto basse. Tuttavia, questa immagine si concilia facilmente con quanto appare dalle figure precedenti, ovvero con la maggiore predisposizione delle regioni meridionali ad investire in interventi indirizzati a facilitare la creazione diretta di posti di lavoro (incentivi) e a sostenere l'inserimento lavorativo mediante percorsi integrati e *work experiences*.

6. VERSO UN MODELLO DI ANALISI

In linea con quanto introdotto nel precedente paragrafo, ci proponiamo a questo punto di suggerire un modello di analisi ed interpretazione delle politiche del lavoro regionali in una prospettiva di *flexicurity*, che possa servire come base per ulteriori ricerche sull'argomento e, in particolare, per l'elaborazione di uno strumento utile ai fini di programmazione.

Partendo dalle nostre premesse, appare chiaro che non esiste un unico modello di *flexicurity* a cui le politiche regionali debbano conformarsi, ma che gli interventi di *policy* debbano essere modulati in accordo alle diverse condizioni di contesto dei mercati del lavoro regionali. A tale proposito, obiettivo primario appare classificare le regioni italiane sulla base dei rispettivi modelli di intervento, identificando tendenze comuni e raggruppamenti di regioni contigue. La metodologia proposta, piuttosto standard per questo tipo di analisi, prevede l'utilizzo dell'analisi in componenti principali per ridurre un largo numero di variabili in un ridotto numero di "fattori" (ovvero, combinazioni lineari delle variabili originali) che spieghino un'elevata percentuale della varianza totale¹¹ ed offrano una più agevole interpretazione in termini economici. Tale analisi è quindi seguita da un'analisi *cluster* sugli assi fattoriali individuati nella fase precedente, in modo da identificare gruppi di regioni caratterizzate da tendenze affini.

Il set di variabili introdotte nell'analisi include sia gli indicatori di spesa a valere sul FSE introdotti nel precedente paragrafo che una serie di indicatori di contesto (calcolati a partire dai dati della Rilevazione continua delle forze di lavoro) utili a formalizzare le condizioni dei mercati del lavoro regionali, con un accento sulla diffusione dei contratti di lavoro atipici. Nel dettaglio, l'analisi è stata effettuata sulle seguenti 14 variabili¹²:

- percentuali di impegni sul totale FSE (al 31 dicembre 2007) relative a:
- 1. orientamento, consulenza e informazione;
- 2. *work experiences*;
- 3. formazione permanente;
- 4. formazione continua;
- 5. formazione per il reinserimento lavorativo;
- 6. incentivi alle persone e alle imprese;
- 7. percorsi integrati;

¹¹ La procedura di estrazione delle componenti principali implica che il primo fattore (o "componente") rappresenta la combinazione lineare delle variabili originali che spiega la maggiore percentuale della loro varianza; il secondo fattore è la combinazione lineare che spiega la maggiore percentuale della varianza residua (ed è non correlato con il primo); e così via.

¹² Ovviamente l'elenco delle variabili introdotte non è esaustivo e potrà essere integrato in futuri sviluppi dell'analisi: *in primis*, introducendo indicatori relativi a strumenti di *policy* diversi dal FSE. Candidati interessanti, soprattutto alla luce del recente accordo Stato-Regioni relativo alla gestione della crisi occupazionale, appaiono gli indicatori del grado di utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga, nonché delle categorie target di tali interventi. Purtroppo tali indicatori non sono ancora diffusi in maniera sistematica.

8. azioni di sistema per i SPI;
9. azioni di sistema per la formazione;
- variabili di contesto a livello regionale:
10. tasso di disoccupazione (anno 2007);
11. percentuale dipendenti a termine su totale dipendenti (anno 2007);
12. tasso di transizione (a un anno) da dipendente a termine a dipendente a tempo indeterminato (periodo 2006-07);
13. durata media (in mesi) dei contratti a termine (anno 2007);
14. percentuale di soggetti che si sono rivolti ai CPI negli ultimi 3 anni (anno 2007).

Prima di discutere i risultati dell'analisi, una premessa appare doverosa: trattandosi di una metodologia meramente descrittiva, l'analisi in componenti principali consente di analizzare in termini sintetici la correlazione tra le variabili considerate, ma non di offrire valutazioni in termini causali del legame tra tali variabili. Di conseguenza, non ci poniamo nell'ottica di valutare l'efficacia delle politiche del lavoro a livello regionale: tale obiettivo è lasciato ad uno sviluppo futuro dell'analisi, in particolare alla verifica, con metodi econometrici, dell'impatto dei diversi modelli regionali su indicatori di risultato appositamente selezionati.

Nella TAB. 4 sono mostrati i risultati dell'analisi in componenti principali sulle 14 variabili selezionate. Seguendo una procedura standard, prendiamo in considerazione i quattro fattori che presentano autovalori maggiori di uno¹³, i quali spiegano insieme circa il 73% della varianza complessiva.

Tabella 4. Risultati dell'analisi in componenti principali

Componente	Autovalori iniziali			Autovalori estratti			Autovalori dopo la rotazione (metodo Varimax)		
	Totale	% della varianza totale	% cumulata	Totale	% della varianza totale	% cumulata	Totale	% della varianza totale	% cumulata
1	4.272	33.875	33.875	4.272	33.875	33.875	4.709	33.635	33.635
2	2.247	16.049	49.924	2.247	16.049	49.924	1.887	13.481	47.116
3	1.816	12.973	62.897	1.816	12.973	62.897	1.845	13.176	60.292
4	1.420	10.144	73.041	1.420	10.144	73.041	1.785	12.749	73.041
5	0.916	6.541	79.582						
6	0.856	6.113	85.695						
7	0.573	4.096	89.791						
8	0.446	3.189	92.980						
9	0.409	2.918	95.898						
10	0.252	1.798	97.696						
11	0.159	1.138	98.834						
12	0.099	0.704	99.538						
13	0.038	0.271	99.809						
14	0.027	0.191	100.000						

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISFOL e ISTAT.

¹³ Nell'analisi in componenti principali, l'autovalore associato a ciascun fattore misura la varianza da esso spiegata, mentre la varianza totale è pari al numero delle variabili (le variabili sono standardizzate, in modo che ognuna abbia varianza unitaria). Di conseguenza, un autovalore maggiore di uno implica che il fattore ad esso associato presenta un potere esplicativo superiore ad una singola variabile.

L'analisi dei *factor loadings* (ovvero dei coefficienti di correlazione tra le variabili di partenza e le componenti principali) consente di fornire un'interpretazione dei fattori individuati. La TAB. 5 mostra i *loadings* delle variabili rispetto alla matrice delle componenti, alle quali è stata applicata una procedura standard di rotazione (mediante il metodo Varimax)¹⁴; sono evidenziati i coefficienti che presentano un valore assoluto maggiore di 0,5, al fine di facilitare l'interpretazione degli assi.

Il primo fattore risulta correlato positivamente con il tasso di disoccupazione, la percentuale di dipendenti a termine e la percentuale di soggetti che si sono rivolti ai CPI negli ultimi 3 anni, e negativamente con il tasso di transizione dei dipendenti a termine, la durata media dei contratti a termine e la spesa in formazione continua e apprendistato. Questo fattore sintetizza quindi le condizioni di contesto del mercato del lavoro regionale e la propensione ad effettuare formazione continua: migliore è la performance del mercato del lavoro in termini di disoccupazione, diffusione e caratteristiche dei contratti di lavoro atipici (e conseguentemente minore la propensione a rivolgersi ai CPI), maggiore sarà la tendenza delle Regioni ad investire in formazione rivolta ai lavoratori (formazione continua) e in apprendistato.

Tabella 5. *Factor loadings* sulla matrice delle componenti ruotate (metodo Varimax)

	Componente			
	1	2	3	4
Tasso di disoccupazione	0.907	-0.054	-0.313	-0.049
Percentuale di soggetti che si sono rivolti ai CPI negli ultimi tre anni	0.871	-0.046	-0.186	0.062
Percentuali di dipendenti a termine	0.830	0.009	0.326	-0.002
Tasso di transizione da temporaneo a permanente	-0.866	0.172	-0.147	-0.168
Durata media dei contratti a termine	-0.753	-0.124	-0.133	0.230
Formazione continua e apprendistato	-0.705	-0.353	-0.173	0.000
Azioni di sistema per la formazione	-0.013	0.772	-0.085	0.215
Azioni di sistema per i SPI	0.348	0.686	-0.172	-0.307
Incentivi alle persone e alle imprese	0.475	-0.632	0.054	-0.079
Formazione permanente	-0.060	-0.095	0.813	0.048
<i>Work experiences</i>	0.424	-0.098	0.729	0.153
Orientamento, consulenza e informazione	0.194	0.205	-0.473	0.706
Percorsi integrati	0.227	0.313	-0.182	-0.763
Formazione per il reinserimento lavorativo	0.070	0.295	0.220	0.666

Nota: metodo di estrazione: Analisi in componenti principali. Metodo di rotazione: Varimax con normalizzazione di Kaiser.
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISFOL e ISTAT.

Il secondo fattore presenta una correlazione positiva con gli investimenti in azioni di sistema per il sistema della formazione e per i SPI, ed una correlazione negativa

¹⁴ La rotazione è una trasformazione degli assi fattoriali effettuata allo scopo di ridurre il numero di variabili che presentano un *loading* elevato sugli stessi fattori, ed è una procedura standard nell'analisi in componenti principali, al fine di facilitare l'interpretazione dei risultati. Il metodo Varimax applica una rotazione ortogonale agli assi fattoriali mantenendo invariata la quota di varianza totale spiegata dai fattori considerati (nel nostro caso il 73%).

con la concessione di incentivi alle persone e alle imprese, segnalando l'esistenza di un *trade-off* tra una visione "interventista" incentrata sul supporto diretto a lavoratori e imprese mediante incentivi monetari, ed un modello indirizzato al miglioramento delle strutture preposte alla formazione e all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il terzo fattore risulta correlato positivamente con la percentuale di spesa in formazione permanente (formazione degli adulti) e in *work experiences* (tirocini, piani d'inserimento professionale, borse di lavoro, lavori di pubblica utilità), e negativamente con le attività di orientamento (sebbene questo coefficiente non raggiunga, di poco, la soglia prescelta di 0,5 in valore assoluto). L'interpretazione di questo fattore non appare immediata, dal momento che esso sintetizza attività piuttosto differenti tra loro. Tuttavia, un alto punteggio fattoriale sembra indicare, anche in questo caso, il prevalere di una modalità di intervento diretto nel mercato del lavoro (organizzazione di *work experiences*) contrapposta allo sviluppo di attività di orientamento e informazione.

Infine, il quarto fattore indica una relazione inversa tra le attività di orientamento, consulenza e informazione e la formazione per il reinserimento lavorativo, e i cosiddetti percorsi integrati, mostrando come le Regioni finanzino alternativamente l'erogazione integrata di servizi per favorire il reinserimento lavorativo, oppure l'erogazione separata delle singole prestazioni.

Si fa presente che l'analisi in componenti principali è stata applicata anche separatamente sui due gruppi di variabili (contesto e politiche), con risultati in linea con le aspettative per quanto riguarda il contesto (come prevedibile, emerge un singolo fattore che può essere interpretato come "condizioni del mercato del lavoro"), ma meno facilmente interpretabili per quanto riguarda l'applicazione delle politiche¹⁵.

Al fine di fornire una classificazione delle 21 regioni italiane, è stata quindi realizzata un'analisi *cluster* su questi assi fattoriali, che sintetizzano la diffusione di diversi schemi di *policy* a livello regionale. Il metodo utilizzato è quello di Ward, il quale è basato su un criterio di minimizzazione della varianza all'interno dei gruppi¹⁶. L'analisi del dendrogramma (si veda Lucidi, Raitano, 2010) ha condotto all'individuazione di quattro *clusters*. Tali gruppi sono così ripartiti:

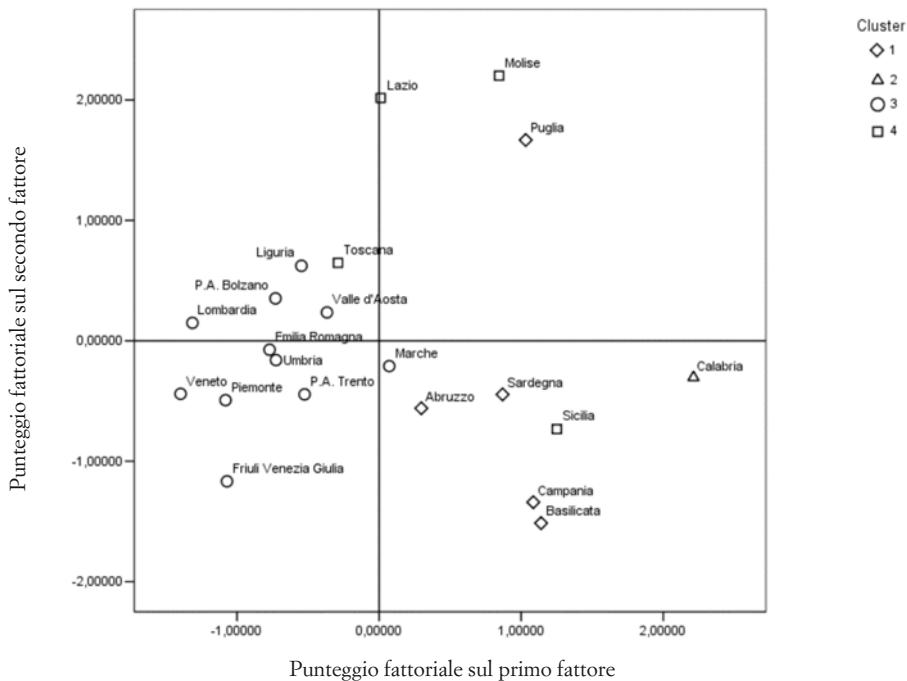
1. Emilia-Romagna, Umbria, Piemonte, Veneto, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, PA di Trento e Bolzano, Valle d'Aosta, Marche;
2. Basilicata, Campania, Abruzzo, Sardegna, Puglia;
3. Lazio, Molise, Sicilia, Toscana;
4. Calabria.

Il primo *cluster* identifica dunque le regioni del Nord ed un paio di regioni del Centro, ovvero Umbria e Marche. Il secondo raggruppa alcune regioni del Mezzogiorno. Il terzo raggruppa due regioni del Centro, Lazio e Toscana, con due del Mezzogiorno, Sicilia e Molise. Infine, la Calabria presenta caratteristiche tali da far sì che resti isolata nell'analisi *cluster* e non si raggruppi con altre regioni.

¹⁵ I risultati di quest'analisi sono disponibili su richiesta.

¹⁶ Sono stati testati anche altri metodi (legame medio, centroide) che non hanno condotto a risultati significativamente diversi.

Figura 11. Punteggi sul primo e sul secondo asse fattoriale



Nella FIG. 11 viene presentata una visualizzazione grafica del posizionamento delle diverse regioni sugli assi fattoriali e della loro classificazione in *cluster*. Sull'asse delle ascisse è sempre rappresentato il primo fattore, che identifica le condizioni di "contesto" (insieme alla propensione ad effettuare formazione continua).

Dalla figura si può osservare come a migliori condizioni di contesto del lavoro corrisponda una certa coesione delle regioni rispetto al secondo fattore (che identifica la contrapposizione tra la concessione di incentivi ed il finanziamento di azioni di sistema). A condizioni peggiori (quadrante di destra) corrisponde invece una certa polarizzazione, con alcune regioni (Lazio, Molise e Puglia) che investono fortemente sulle azioni di sistema, ed altre (Campania e Basilicata) il cui *policy mix* risulta fortemente sbilanciato verso la concessione di incentivi. Analoghe considerazioni possono essere effettuate sugli altri assi fattoriali (si veda, a questo proposito, *ibid.*).

7. CONCLUSIONI

Negli anni recenti le politiche di *flexicurity* hanno assunto un ruolo primario nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione. Lo spostamento della prospettiva di *policy* dalla semplice deregolamentazione dei mercati del lavoro (conceitto in voga nei primi anni Novanta, quando la supposta eccessiva rigidità della normativa sul lavoro era considerata

la principale causa dell'elevata disoccupazione in Europa – o *Eurosclerosis*) alla combinazione deliberata di flessibilità e sicurezza (da realizzarsi mediante la previsione di ammortizzatori sociali generosi e politiche attive del lavoro, atte a minimizzare la durata degli episodi di disoccupazione) apre la scena ad una varietà di approcci e di strumenti, da identificarsi, paese per paese, secondo lo specifico contesto istituzionale e normativo, nonché secondo le specifiche caratteristiche dei mercati del lavoro. Come giustamente riconosciuto dai *Principi comuni della flexicurity* emanati dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2007, non esiste una strategia valida per tutti i paesi (*one size fits all*), bensì la necessità di applicare approcci differenziati rispetto alle singole situazioni nazionali.

Il peculiare modello di *governance* delle politiche del lavoro in Italia rende indispensabile una riflessione in questo senso, al fine di pervenire ad un modello che benefici della distribuzione delle competenze su diversi livelli di governo e ne minimizzi i rischi, raggiungendo un'efficace combinazione tra politiche attive e passive del lavoro, rispondendo adeguatamente all'eterogeneità dei mercati del lavoro locali ed affrontando, per quanto possibile, i limiti posti dalla segmentazione del mercato del lavoro e dalla frammentazione del sistema degli ammortizzatori sociali, in attesa di una sua organica riforma.

Il contributo presentato in questo lavoro si è proposto, da un lato, una chiave di lettura del ruolo delle Regioni in una prospettiva di *flexicurity*, legando il loro intervento ad una lettura attenta delle condizioni dei mercati del lavoro locali e suggerendo interventi mirati rispetto al contesto socio-economico, con particolare attenzione ai soggetti a rischio (ovvero alle specifiche categorie occupazionali che sopportano maggiori rischi di disoccupazione e marginalizzazione nel mercato del lavoro). Dall'altro lato, si è suggerito un modello di analisi che, in chiave preliminare, consente di classificare le regioni italiane in base all'omogeneità degli approcci adottati nel recente passato, ma che, adeguatamente sviluppato, può permettere di collegare gli esiti osservabili nel mercato del lavoro ai diversi modelli di *policy* regionali. Lo sviluppo della metodologia, anche a fini valutativi, appare dunque il prossimo passo nell'agenda di ricerca su questi temi. Le nuove e più ampie competenze affidate alle Regioni in chiave anticrisi (e in un'ottica prospettica) rendono quanto mai attuale ed urgente una simile valutazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BENINI R., PATRIARCA S. (2006), *La strada verso il lavoro*, Rubbettino, Soveria Mannelli (cz).
- BERTON F., DEVIENTI F., PACELLI L. (2008), *Temporary jobs: Port of entry, trap, or just unobserved heterogeneity?*, LABOR Working Paper, n. 79.
- BERTON F., RICHIARDI M., SACCHI S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- CUTULI G. (2008), *Lavoro atipico e salari: una discriminazione nascosta nel mercato del lavoro italiano*, "Polis", 22, 3.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Joint employment report*, Brussels.
- ID. (2007), *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Brussels.
- EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY (2007), *Flexicurity pathways: Turning hurdles into stepping stones*, Brussels.
- FERRERA M. (2006), *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- FRANZINI M., RAITANO M. (2010), *Il Mezzogiorno come realtà disomogenea: dal reddito medio pro capite alla disuguaglianza interna*, "Rivista delle Politiche Sociali", 3.
- ISAE (2003), *La riforma del Titolo v della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in *Rapporto annuale 2003 sull'attuazione del federalismo*, Roma.

- LUCIDI F. (2009), *Il sistema degli ammortizzatori sociali*, in F. R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- LUCIDI F., RAITANO M. (2008), *La flexicurity in una prospettiva regionale*, “FOP – Formazione orientamento professionale”, 8, 4.
- IDD. (2009), *Molto flessibili, poco sicuri. Lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, “Economia & Lavoro”, 2.
- IDD. (2010), *La flexicurity in una prospettiva regionale: verso un modello di analisi*, in S. D. Rosati (a cura di), *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, ISFOL – I libri del Fondo sociale europeo, Rubbettino, Soveria Mannelli (cz) (in corso di pubblicazione).
- MAROCCHI M. (2010), *Il governo degli ammortizzatori sociali alla prova della crisi*, “Economia & Lavoro”, 3.
- NOLAN B., WHELAN C., MAITRE B. (2009), *Low pay, in-work poverty and economic vulnerability: A comparative analysis using EU-SILC*, UCD Geary Institute Discussion Paper Series, Dublin.
- PICCHIO M. (2006), *Wage differentials between temporary and permanent workers in Italy*, “Quaderni del Dipartimento di Economia dell’Università Politecnica delle Marche”, 257.
- PIRRO S., SESTITO P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna.
- PISANO E., RAITANO M. (2007), *La flexicurity danese: un modello per l’Italia?*, in P. Villa (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci, Roma.
- RAITANO M. (2008), *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano*, “Quaderni di Rassegna Sindacale”, 2.
- ID. (2010), *La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*, “Rivista delle Politiche Sociali”, 1.
- WASMER E. (1999), *Competition for jobs in a growing economy and the emergence of dualism*, “Economic Journal”, 109, pp. 349-71.
- WILTHAGEN T., TROS F. (2004), *The concept of “flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets*, “European Review of Labour and Research”, 10, 2, pp. 166-86.