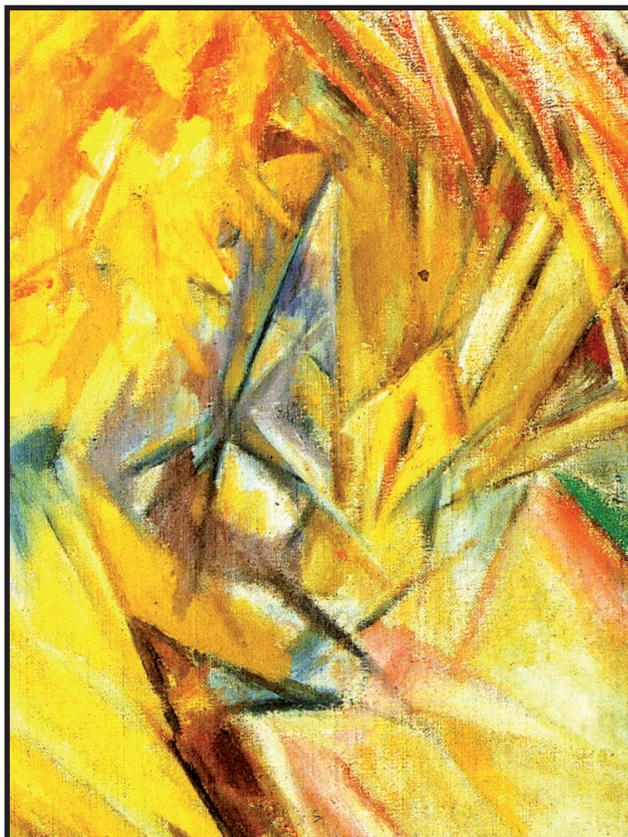


**POLITICHE
DEL LAVORO**

**PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO
AGENZIA DEL LAVORO**

**XXVIII RAPPORTO
SULL'OCCUPAZIONE
IN PROVINCIA
DI TRENTO - 2013**

**a cura di
Osservatorio del mercato
del lavoro**



FrancoAngeli

Collana di Politiche del lavoro

La collana editoriale Politiche del lavoro, avviata nel 1985, si propone di diffondere materiali di analisi, ricerca e documentazione sulle politiche locali del lavoro. La scelta della dimensione locale come asse di riferimento non è casuale: essa è frutto della convinzione, sempre più diffusa in Europa, che l'efficacia delle politiche del lavoro è maggiore se vi è una diretta responsabilizzazione dei soggetti locali (istituzioni e parti sociali). Nel nostro Paese questa scelta, assume ancora maggior rilievo alla luce del decentramento di poteri alle Regioni ed agli Enti locali in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

La collana ospita quindi studi e ricerche nonché contributi originali su temi ed esperienze rilevanti per le politiche del lavoro attuate in sede locale.

La collana è diretta da Pier Antonio Varesi.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO
AGENZIA DEL LAVORO**

**XXVIII RAPPORTO
SULL'OCCUPAZIONE
IN PROVINCIA
DI TRENTO - 2013**

**a cura di
Osservatorio del mercato
del lavoro**

FrancoAngeli

Questo Rapporto è stato discusso e redatto dal gruppo di lavoro dell'Osservatorio coordinato da Isabella Speziali e si è avvalso del contributo dei membri del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio.

Gruppo di lavoro dell'Osservatorio:

Claudia Covi
Patrizia Endrizzi
Graziella Fontanari
Valentina Matarazzo
Alessandra Mutinelli
Ilaria Piga
Corrado Rattin
Elena Ruele
Isabella Speziali
Stefano Zeppa

Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio presieduto da Michele Colasanto:

Carlo Dell'Aringa
Emilio Reyneri
Olga Turrini
Pietro Antonio Varesi
Paola Villa

Agenzia del lavoro (<http://www.agenzialavoro.tn.it>) ha sede a Trento in Via Gardini, 75, 38121. <mailto:osservatorio@agenzialavoro.tn.it> - tel. 0461/496004-6030; fax 0461/496170.

Copyright © 2013 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

INTRODUZIONE

Trent'anni al futuro pag. 11
a cura di Michele Colasanto

Le linee di tendenza al 2013 » 19
a cura dell'Osservatorio del mercato del lavoro

IL MERCATO DEL LAVORO DELLA PROVINCIA DI TRENTO DALL'INIZIO DEGLI ANNI OTTANTA AL 2012

**La dinamica strutturale del mercato del lavoro in provincia
di Trento e l'alternarsi dei cicli nei trenta anni** » 69
a cura di Isabella Speziali

**Dinamiche evolutive della partecipazione femminile in provincia
di Trento dal 1981 ad oggi** » 95
a cura di Patrizia Endrizzi

**Il mercato del lavoro dei giovani nel lungo periodo in provincia
di Trento** » 117
a cura di Corrado Rattin, Isabella Speziali e Stefano Zeppa

L'immigrazione in Trentino » 143
a cura di Corrado Rattin

APPROFONDIMENTI

Le politiche per l'occupazione delle donne a cura di Barbara Poggio	pag. 167
Giovani, mondo del lavoro, condizioni di vita e politiche pubbliche a cura di Davide Azzolini, Samuele Poy e Antonio Schizzerotto	» 181
Gli interventi di sostegno all'occupazione delle fasce deboli a cura di Carlo Borzaga	» 209

APPENDICE STATISTICA

Offerta di lavoro

Andamento demografico	» 225
Forze di lavoro	» 229
Sistema scolastico provinciale	» 245
Disoccupazione-occupazione dalle fonti amministrative dei CPI	» 261
Immigrazione	» 283

Sistema economico e domanda di lavoro

Struttura imprenditoriale e dinamica demografica delle imprese	» 301
Indicatori economici	» 307
Imprese artigiane e occupazione nelle imprese industriali	» 313
Livelli occupazionali previsti	» 319
Occupazione nel pubblico impiego	» 329

Figure professionali

Figure professionali richieste pag. 337

Il supporto delle politiche ai segmenti deboli

Cassa integrazione guadagni » 351

Lavoratori in mobilità » 355

Lavoratori disabili » 363

Interventi di politica attiva e passiva dell'Agenzia del Lavoro

Interventi di politica attiva dell'Agenzia del Lavoro » 373

Interventi di politica passiva dell'Agenzia del Lavoro » 385

**Pubblicazioni Osservatorio del mercato del lavoro
Provincia Autonoma di Trento** » 389

INTRODUZIONE

TRENT' ANNI AL FUTURO

di Michele Colasanto

Questo Rapporto dell'Osservatorio cade in un momento emblematico per la vita dell'Agenzia del Lavoro che dalla sua istituzione, nel 1983, ha visto arricchire i suoi compiti, in particolare incorporando nel 1997 i vecchi uffici di collocamento, ora Centri per l'Impiego, ma che soprattutto ha mostrato di saper anticipare in più occasioni gli avanzamenti che, sia pur lentamente e pazientemente, si sono realizzati anche in Italia in materia di politiche del lavoro soprattutto a partire dalla normativa del "Pacchetto Treu".

Prescindendo dai diversi (e non pochi) casi di particolare valore, come l'apprendistato, la cui attuale configurazione nazionale deve non poco all'esperienza maturata in Trentino, o l'organicità e la qualità conferita ai lavori socialmente utili, l'Agenzia del Lavoro si inserisce oggi agevolmente nel percorso intrapreso nel nostro Paese, almeno in termini di obiettivi da acquisire più compiutamente:

- un forte carattere promozionale e non meramente regolativo degli interventi di policy;
- la centralità di un sistema di servizi da assicurare oltre l'incontro tra domanda e offerta;
- l'integrazione tra pubblico e privato, anche se restano diversi i modelli applicativi di questa integrazione, tra competizione (come in Lombardia) e cooperazione (come in Veneto) o integrazione (come in Emilia);
- il carattere di fine tuning, di programmazione fine, fin verso la personalizzazione delle azioni da intraprendere.

Si tratta di risultati che in altre parti d'Italia appaiono variamente presenti: poco, pochissimo soprattutto al Sud, ma neppure in misura adeguata nelle stesse regioni del Nord, certamente più attrezzate, ma in lotta perenne con risorse

scarse e soprattutto con gli effetti distorsivi della distinzione di competenze tra la gestione dei servizi (i CpI) assegnati alle Province e la programmazione delle politiche in capo alle Regioni. Per inciso, non giova, nel momento attuale, la prevista abolizione delle Province stesse, con tutto il conseguente peso di incertezze sul futuro dei Centri per l'Impiego. In ogni caso questo dualismo di competenze rende discontinui i percorsi di attuazione delle policy; favorisce duplicazioni organizzative, indebolisce il front-office dei Centri, ovvero la capacità e possibilità di interagire con più efficacia nel rapporto diretto con i beneficiari di tali policy; e contribuisce non poco a confermare la difficoltà di perseguire obiettivi di carattere universalistico.

L'Agenzia del Lavoro non è immune da questi problemi, pur nella scala ridotta della dimensione che essi hanno in un territorio come il Trentino.

La stessa indagine compiuta dall'Ocse in materia di interventi sull'occupazione, prima in Italia su scala territoriale e promossa dall'Agenzia stessa, nel mettere in luce i tratti che più avvicinano l'esperienza trentina a quelle nord europee solitamente prese a riferimento, non manca di mettere in evidenza alcune debolezze, tra le altre quella di una programmazione degli interventi che non dispone ancora di adeguati strumenti previsivi (ma qui, come è noto, il nodo prima che locale è nazionale).

Se però guardiamo al complesso degli ultimi trent'anni, l'opinione dei principali stakeholder e le osservazioni condotte sul campo sembrano convergere sul fatto che l'Agenzia del Lavoro merita, nel confronto con altre Regioni, un giudizio positivo circa la capacità di reggere gli sbalzi prodotti dai diversi cambiamenti introdotti dalla legislazione nazionale e i sobbalzi - se è ammesso il gioco di parole - del mercato del lavoro.

Con altre parole l'Agenzia del Lavoro ha "retto" in termini di congruità normativa e organizzativa, ma anche su quello di una certa efficacia delle policy perseguite; e soprattutto ha "retto" sul piano distintivo della capacità di produrre innovazione.

Così è stato negli anni ottanta quando, a fronte della deindustrializzazione prodotta dalla chiusura delle grandi fabbriche, sono state introdotte modalità uniche di utilizzazione dei lavori socialmente utili, come il "Progettone" oggi Servizio Conservazione della Natura e Valorizzazione Ambientale.

Così è stato anche negli anni novanta, con la già ricordata messa a sistema, nell'organizzazione dell'Agenzia, dell'ex collocamento statale, con l'impulso dato alle azioni per i lavoratori svantaggiati e disabili, con gli interventi sui minori che oggi chiameremmo "neet".

Soprattutto, per venire al momento attuale, così è stato nel fronteggiare la crisi che dalla seconda metà del 2008 ha investito la Provincia di Trento con effetti più contenuti rispetto al resto del Paese, ma comunque preoccupanti in

confronto al passato e allarmanti per la persistenza al peggioramento dei principali indicatori economici ed occupazionali.

Pochi numeri possono testimoniare la dimensione della crisi e però al tempo stesso, la prova di sé offerta dall'Agenzia del Lavoro anche in questa occasione:

Tab. 1 - Soggetti coinvolti negli interventi dell'Agenzia del Lavoro (valori assoluti)

	2008	2012
Soggetti coinvolti in iniziative formative	8.640	15.318
Soggetti deboli e portatori di handicap disoccupati assunti con incentivi o coinvolti in lavori socialmente utili	1.371	2.368
Soggetti coinvolti nell'avvio di attività autonome	62	148
Soggetti variamente coinvolti in attività svolte nei CPI	12.642	24.117
Beneficiari di indennità integrative di disoccupazione	2.833	5.927

Fonte: OML su dati Agenzia del Lavoro - PAT

Ma oltre questi numeri va sottolineata la tempestività e la flessibilità degli interventi realizzati. Altrove, e in particolare nelle esperienze che hanno connotato maggiormente le politiche di contrasto alla disoccupazione mediante la cassa integrazione in deroga (a motivo del mix di politiche passive e attive richieste), sono emerse difficoltà operative anche accentuate. Eterogeneità e discontinuità hanno segnato in diverse regioni queste esperienze a fronte della linearità di quelle poste in essere a seguito degli accordi anticrisi stipulati nella Provincia di Trento agendo in modo coordinato sul Fondo sociale, sul Piano del lavoro a finanziamento provinciale e sulla normativa regionale del Trentino - Alto Adige.

Se hanno valore queste sommarie considerazioni, che peraltro trovano il loro riscontro nei rapporti ISFOL sull'attuazione delle manovre anticrisi a livello regionale, non è inopportuno porsi il problema del "successo" del caso trentino, o quanto meno della specificità di questo successo posto che, pur tra le difficoltà richiamate, possono esser rintracciate altre esperienze regionali che si segnalano per una qualche efficacia.

L'attenzione della politica a sostegno dell'occupazione, dentro e fuori le imprese, è sicuramente una prima e rilevante chiave di lettura, insieme alla disponibilità di risorse, non solo finanziarie, ma anche istituzionali e organizzative a disposizione della Provincia, come Trentino Sviluppo o l'APIAE. Ma ha giocato un ruolo determinante anche il disegno politico-istituzionale in cui si

colloca l'agenzia del Lavoro, e che fa da trama della citata legge provinciale 19/83; un segno di carattere concertativo-codecisionale che ha i suoi punti di forza:

- a) nella Commissione provinciale per l'impiego, largamente rappresentativa delle parti sociali con la titolarità di proposta in merito agli interventi normativi in materia di lavoro, nonché dallo stesso Piano triennale definito con l'assistenza tecnica dell'agenzia del Lavoro;
- b) nel Consiglio d'amministrazione dell'agenzia stessa, a composizione tripartita tra organizzazioni dei lavoratori, quella dei datori di lavoro e l'amministrazione provinciale. Questo impianto aiuta non poco, con tutta evidenza, a trovare un punto di mediazione rispetto alle competenze di governo proprie della Provincia e alla valorizzazione, al tempo stesso, dell'autonomia e delle responsabilità degli attori coinvolti.

In passato questo impianto è valso a reggere il conflitto sociale nato dalle difficoltà occupazionali della prima deindustrializzazione. Oggi dovrebbe ancor più essere considerato utile a comporre le contrapposizioni che nascono da una disoccupazione più trasversale e dispersa che dovrà essere affrontata con risorse necessariamente più limitate.

Del resto l'attuazione della delega in materia di ammortizzatori sociali, perfezionata da ultimo con l'accordo tra Provincia e Ministero del lavoro dell'ottobre 2013, è ancora una volta un'anticipazione rispetto ad un'esigenza avanzata anche da altri territori e si sta realizzando secondo lo schema concertativo-codecisionale appena citato.

Ciò che nella norma attuativa della delega viene chiamato reddito di attivazione, corrisponde - è noto - all'Aspi introdotta dalla legge Fornero, ma per alcuni aspetti la trascende secondo le linee guida fortemente universalistiche proposte dalla Provincia di Trento dal maggio del 2010.

La stessa Aspi, in verità, si propone per la prima volta come riforma diretta al superamento dell'impianto storico, rigidamente categoriale, del sostegno al reddito dei disoccupati in Italia.

Ma questo superamento, peraltro ancora parziale, va attuato componendo il possibile conflitto tra l'orientamento universalistico che esso presuppone e il rispetto dell'equità previdenziale, che rappresenta tra l'altro la condizione per la sostenibilità della riforma stessa.

Le proposte avanzate da parte dei tavoli di lavoro istituiti dalla Provincia, già prima della legge 92/11 si caratterizzavano per l'inclusione di soggetti prima esclusi ed oggi arrivano a considerare anche il lavoro a progetto e il precariato della pubblica amministrazione e sfiorano, sia pure problematicamente, le stesse "false" partite IVA. A maggior ragione questo significa riuscire a trovare un punto di equilibrio tra le aspettative dei lavoratori con una storia previden-

ziale più lunga; quelle di chi (giovani per lo più) appena possiedono i requisiti minimi per indennità ridotte e quelle di chi non ha nessun requisito, come i già ricordati collaboratori a partita IVA; un equilibrio che deve fare i conti con i vincoli posti alla possibilità di ricorrere alla fiscalità generale.

Anche per il reddito di continuità (cassa integrazione ordinaria e straordinaria, unificate) si pone un problema di equità che reclama misure di copertura a favore dei soggetti che resteranno esclusi dalla riforma se non attraverso i previsti Fondi di solidarietà, soprattutto i dipendenti di aziende con meno di 15 addetti.

Nelle proposte già individuate a livello provinciale dovrebbero poter scattare forme di protezione sostenute dalla bilateralità, con una chiamata in causa delle responsabilità delle imprese coinvolte e degli stessi lavoratori, nella consapevolezza, anche in questo caso, della necessità di porre un limite al ricorso all'utilizzo di risorse provinciali.

Ma sempre oltre la riforma Fornero, la delega sugli ammortizzatori prevede possibilità di aggancio tra questi ultimi e la questione dell'occupazione giovanile e pone il tema della connessione con il reddito di garanzia a contrasto delle povertà per definire i confini tra assistenza e previdenza, tema anch'esso storico per le politiche sociali di questo Paese.

Di per sé dunque la cornice concertativo-codecisionale della legge 19/83 sembrerebbe riproporsi di nuovo con una forte attualità, che però, occorre ammetterlo, appare al tempo stesso oggetto di sfide serie che trascinano con sé il ruolo svolto dall'Agenzia del Lavoro.

Si profilano infatti per le politiche del lavoro, così come per tutti gli interventi di protezione sociale, problemi di legittimazione sia sul piano del rapporto costi-benefici, sia su quello dei rischi legati a fenomeni di azzardo morale (comportamenti opportunistici) e di effetto "peso morto" (sprechi). Ci si chiede se le politiche passive non siano, in alcuni casi almeno, responsabili di effetti perversi di eccessivo adattamento e di un improvvido benchmarking individuale e collettivo tra redditi da lavori faticosi e poco remunerati e redditi da tutele assistenziali. E ci si chiede anche se le stesse politiche attive del lavoro non possano a loro volta correre il rischio di provocare dispersione di risorse, se non riescono ad essere adeguatamente selettive. Occorre dunque dare risposte alle sfide ricordate; risposte in parte già individuate, in parte da riformulare, in parte da "inventare" nel mutato scenario occupazionale; tutte comunque da attuare con una più intensa attenzione all'efficacia e all'efficienza della spesa pubblica e con un più forte intreccio con gli interventi che possono porre in campo i "privati". Ad essere coinvolti dovrebbero essere gli stessi beneficiari, le loro organizzazioni di rappresentanza, le imprese, i diversi soggetti della società civile, nella prospettiva del nuovo welfare che si sta già costruendo sulle

macerie di quello “vecchio”, tutto statale, valorizzando, nel nome della sussidiarietà, le diverse forme emergenti di welfare community.

Questo passaggio, ancorchè non ancora definito in termini di modello, è stato iscritto a volte in visioni societarie radicali, come la Big Society del primo Ministro inglese Cameron, che perseguono, quasi, l'annullamento degli apparati amministrativi pubblici.

Ma più realisticamente l'obiettivo da proporre si configura come una politica che decide, ma in dialogo con la già richiamata società civile, accompagnandola e sostenendola nella sua capacità di rigenerare i legamenti che danno vita e senso a un sistema sociale.

Il lavoro, in questa prospettiva, va sottratto ad una concezione welfarista, considerandolo piuttosto un “produttore” di una protezione sociale da riprogettare per disegnare le politiche sul corso di vita delle persone, nella prospettiva di ciò che sono oggi i mercati (del lavoro) transazionali, così definiti perché sempre più saranno:

- non solo scuola nel primo arco della vita;
- non solo lavoro, o meglio non solo lavoro idealtipicamente a tempo indeterminato;
- non solo discontinuità tra lavoro e condizione di quiescenza ma uscite graduate, non nette e non uguali per tutti, nella fase ultima dell'uscita dalla vita professionale.

Questo significa che le politiche per il lavoro produrranno valore crescente se integrate con quelle dell'istruzione e della formazione, con quelle produttive e con quelle sociali.

Ma questo significa anche sostegno in termini di reddito e di servizi nei passaggi dall'una all'altra delle diverse condizioni che sperimenteremo:

- nel mischiare maggiormente scuola e lavoro;
- nel promuovere prestazioni efficaci e ragionevoli, in particolare in termini di condizionalità, rispetto alla protezione sociale ricevuta, nell'area del volontariato e del non profit, del lavoro socialmente utile, per i giovani nel servizio civile;
- nel passare dal lavoro alla formazione e viceversa, così come dal lavoro dipendente a quello indipendente.

Ciò che si intravede, dunque, è la necessità di innescare processi di innovazione sociale che sappiano coniugarsi con quelli di innovazione economica e produttiva che la crisi in atto reclama ormai con forza contro il rischio di riproporre soluzioni che hanno a che fare più con il passato che con il futuro.

Una strada questa che andrebbe intrapresa con più decisione rispetto a un tema tutt'altro che ininfluenza per l'occupazione: la qualità del lavoro e il suo rapporto con la produttività.

Un buon antidoto a questo rischio è quello di ricorrere maggiormente, come già ricordato, all'integrazione tra privato e pubblico, in un'ottica peraltro non meramente funzionale, di sostituzione del secondo (un pubblico costoso e inefficace) con il primo (il privato) che si ritiene più imprenditivo ed efficiente. Accettare quest'ottica funzionale significherebbe solo certificare la debolezza delle istituzioni e la loro deresponsabilizzazione.

Occorre promuovere e riconoscere invece quanto sta già nascendo nella società: welfare territoriale e aziendale, reti sociali di sostegno reciproco, neomutualismo, spinta alle imprese sociali ma anche, va sottolineato, contrattazione collettiva innovativa sul versante della solidarietà e anche però della produttività come interesse comune alle imprese e ai loro dipendenti.

A ben vedere questa è la strada che gli attori sociali coinvolti hanno già in qualche misura intrapreso e in provincia di Trento già da qualche tempo: lo confermano gli esempi emblematici dei Fondi integrativi in materia di previdenza e sanità e l'utilizzo crescente dei contratti di solidarietà.

Del resto alcuni provvedimenti presi ultimamente, sempre per quel che riguarda il Trentino, in materia di occupazione giovanile vanno in questa direzione, con i contratti di solidarietà espansiva e quelli "staffetta" tra giovani e anziani; ed in questa direzione va altresì il già avviato ricorso a soggetti privati o di privato sociale nei servizi per l'impiego attraverso il loro accreditamento.

Ma anche un'azione di apparente valenza tecnica come la valutazione di impatto, in sperimentazione tra Agenzia del Lavoro e IRVAPP, sulle attività di formazione, concorre alla rilegittimazione delle politiche del lavoro, perché dà trasparenza al rapporto costi/benefici e al valore occupazionale degli interventi realizzati.

Il disegno concertativo-codecisivo appare dunque già messo alla prova anche se - è appena il caso di ricordarlo - esso si inserisce in un contesto sociale orientato alla coesione e alla partecipazione attiva, entrambe, considerate un dato storicamente proprio della società trentina, anzi una delle risorse principali per affrontare il futuro.

Su questo punto non c'è ragione di ritenere che la società trentina stia conoscendo un processo di morfogenesi di segno contrario. Ma gli esiti della crisi che stiamo vivendo sono tutt'altro che definiti e dunque tutt'altro che scontata è da considerare la capacità dei diversi attori coinvolti di convergere autonomamente su obiettivi comuni. Va da sé che questa convergenza può realizzarsi con maggiori possibilità di successo se gli assetti istituzionali si configurano in chiave partecipativa secondo modalità distintive come quella del modello trentino.

LE LINEE DI TENDENZA AL 2013

a cura dell'Osservatorio del mercato del lavoro*

1. L'andamento dell'economia a livello provinciale nel 2012

Il 2012 ha coinciso anche per quanto concerne la provincia di Trento con una fase di riacutizzazione della crisi in cui il sistema economico versa dalla fine del 2008: nel 2012 il prodotto interno lordo locale è tornato a evidenziare una variazione negativa del 2,0% (Graf. 1).

Questo calo è inferiore a quello registrato dal Nord-Est e dall'Italia (in entrambi i contesti territoriali la caduta del PIL si è attestata al 2,4%), ma annulla di fatto il parziale recupero del PIL provinciale rilevato nei due anni precedenti: tra 2008 e 2009 il PIL trentino era calato dello 0,4 e del 3,3% e nel biennio 2010 e 2011 aveva parzialmente recuperato con un +2,0 e un +0,8%.

Nel 2012 sono calati sia i consumi delle famiglie, in particolare quelli dei residenti (-3,0%), che gli investimenti fissi lordi (-8,9), confermando una particolare condizione di criticità per le costruzioni, in ulteriore calo del 12,7%, ma anche una caduta della voce altri investimenti del 6,1%. In conseguenza di un deciso ridimensionamento della domanda proveniente dalle altre regioni italiane, diversamente da quanto rilevato nel 2011, inoltre hanno segnato il passo anche le esportazioni interregionali.

* La stesura dei singoli paragrafi compete rispettivamente a Patrizia Endrizzi paragrafi 10, 11 e 12; Corrado Rattin paragrafi 4, 13, 14 e 15; Isabella Speciali paragrafi 1, 2, 3 e 8; Stefano Zepa paragrafi 5, 6, 7 e 9.